

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR
FACULTAD DE ECONOMÍA**

**Disertación previa a la obtención del título de
Economista**

***Economía Política de la Reforma del Estado:
1994-1998***

Toa Atenea Castillo Luna

atecast@gmail.com

Director: Econ. Pablo Dávalos

pdavalos@hotmail.com

Quito, Junio de 2011

Resumen

En el Ecuador, entre 1994 y 1998, se produjeron un conjunto de cambios institucionales, jurídicos y políticos (Reforma Política del Estado), en el marco de episodios de inestabilidad política, con los cuales se adecuó el sistema político al régimen de acumulación interno y externo, en coherencia con el enfoque de política económica neoliberal. Se cerró toda posibilidad de industrialización y crecimiento sostenido propio; se reafirmó el rol clásico del país (reprimarización) en el sistema de reproducción del capitalismo global; se produjo un impresionante crecimiento y hegemonía de los sectores financiero-bancarios que alentaron la especulación y, como consecuencia: la paralela desacumulación de la economía nacional, el incremento de la pobreza y la exclusión; se registraron también acciones de resistencia, provenientes de sectores democráticos, populares y de izquierda. Dicho período se lo analiza en la presente investigación con el faro de la economía política; su diagnóstico permite, por su parte, sugerir un conjunto de alineamientos de política, conducentes a revertir el proceso, los que hacen referencia a un programa de gobierno con cuya aplicación sea posible supeditar el sector monetario al productivo, la reestructuración del sistema financiero y la participación de la sociedad en dicha estrategia de contrareforma, con la cual se induzca el progreso productivo, tecnológico y subjetivo de los ecuatorianos, como elemento promotor del cambio en la conciencia popular, el cual debe servir de base para sustentar verdaderos cambios en la sociedad ecuatoriana.

Palabras clave: Neoliberalismo, FMI, Sistema-mundo, reformas políticas, reformas económicas y reformas jurídicas.

A Blanca y Justo.
A mis herman@s y sobrin@s.

Agradezco a mis padres, a Pablo Dávalos y a Rosita Ferrín.
Por su paciencia, confianza y apoyo incondicional.

PRÓLOGO

La reforma política del Estado hace referencia al conjunto de cambios institucionales, jurídicos y políticos que se produjeron en el Ecuador en la década de los años noventa, y que tuvieron como objetivo central adecuar el sistema político al régimen de acumulación capitalista, un régimen que adoptó los lineamientos, estructura, dinámica e ideología del neoliberalismo. Estos cambios jurídicos e institucionales estuvieron causados por la economía y, al mismo tiempo, incidieron sobre ésta, en un proceso dialéctico que tuvo en la modernización neoliberal su marco de referencia histórico.

Estos procesos de reforma política del Estado forman parte de aquello que en la jerga del Banco Mundial se denominaron como “reformas de segunda generación”, y acompañaron a la condicionalidad de las Cartas de Intención del FMI. De esta manera, la política económica que se impuso al tenor de estas Cartas de Intención, provocaba cambios importantes en el régimen de acumulación, desmantelando las posibilidades de la industrialización y de un crecimiento económico endógeno, y liberalizando y privatizando la economía y la sociedad. Sin embargo, el sistema político ecuatoriano, y la institucionalidad jurídica existente, hacía ruido, por decirlo de alguna manera, con las imposiciones del FMI y con las reformas de segunda generación del Banco Mundial.

Este “ruido” se debía al hecho de que la legislación y la institucionalidad existentes habían sido pensadas para un modelo de desarrollo diferente, en la ocurrencia la industrialización con un rol importante y determinante del Estado. Es por ello que en la Constitución de 1979 consta, por ejemplo, la definición de “áreas estratégicas” del Estado, entre ellas el petróleo, el agua, los recursos naturales, las instituciones públicas, que hacían difícil su privatización, al tiempo que la arquitectura institucional del país, hacía difícil la descentralización y desregulación conforme a los requerimientos de las reformas neoliberales de segunda generación. Es justamente por ello que en la década de los años noventa se hace imprescindible la reforma política del Estado para permitir su privatización y su desregulación.

Una interpretación de este proceso amerita una reflexión que incorpore la política, la economía, la institucionalidad y las reformas jurídicas, al interior de un proceso histórico y dialéctico. Histórico porque las reformas de segunda generación que posibilitaron la reforma política del Estado ecuatoriano forman parte de la acumulación capitalista del sistema mundo y, en consecuencia, están inscritas en una trama de alcance general que corresponde a la historia contemporánea del desarrollo del capitalismo, y dialéctico porque

generó resistencias, oposiciones, confrontaciones en todos los ámbitos, y que desde estas confrontaciones se fue definiendo el sentido, el alcance y la profundidad de la reforma política del Estado.

Un análisis de este sentido solamente puede darse desde la economía política, es decir, desde un marco categorial que comprenda al capitalismo como una totalidad histórica y en contradicción, es decir, dialéctica. La economía política proporciona las herramientas analíticas para comprender las dinámicas y la dialéctica histórica del neoliberalismo y su instrumentalización en el Ecuador.

Las nociones de “Estado social de derecho” y “economía social de mercado” que constan en la Constitución Política de 1998, indican que el neoliberalismo político y económico finalmente logró consolidarse en el Ecuador. También indican que las reformas de segunda generación del Banco Mundial se consolidaron como reformas constitucionales.

La presente investigación trata de responder a las cuestiones que se suscitan al vincular la política con la economía desde una posición crítica, y en referencia a un contexto histórico determinado. Este análisis de la coyuntura de 1994-1998, que vincula la política con el derecho y con la economía, es un ejercicio de economía política para poder proyectarlo hacia el tiempo presente. En la coyuntura de 1994-1998, y que va de la Ley de Modernización del Estado, a la Asamblea Constituyente de 1998, media toda una dinámica histórica y una dialéctica de la acumulación capitalista. Este estudio pretende, precisamente, señalar algunos puntos de esta compleja y vasta trayectoria de la historia del Ecuador.

ÍNDICE

RESUMEN	2
DEDICATORIA	3
AGRADECIMIENTOS	4
PRÓLOGO	5
CAPÍTULO I INTRODUCCIÓN	9
1.1 ANTECEDENTES	9
1.1.1. Crisis de la deuda externa 1982 y crisis del financiamiento al desarrollo por la vía de los euromercados de capitales	10
1.1.2. Presencia del FMI y Carta de intención de 1983	12
1.1.3. Ruptura en el modelo de crecimiento endógeno (ISI), cambio al modelo de crecimiento exógeno (liberalización y aperturismo)	14
1.1.4. Falta de sintonía entre sistema político y ajuste económico del FMI	16
1.1.5. La conformación de grupos financieros en la economía ecuatoriana y su relación estratégica con el sistema político	18
1.1.6. Radicalización del modelo neoliberal: Ley de Modernización del Estado de 1994.	19
1.1.7. El “Estado social de derecho” y la “economía social de mercado”: la consolidación del neoliberalismo político.	21
1.2. PLANTEAMIENTO DE PROBLEMA	21
1.2.1. Definición del problema	21
1.2.2. Delimitación	22
1.2.3. Definición de Preguntas de Investigación	22
1.3. JUSTIFICACIÓN	23
1.4. FORMULACIÓN DE LA HIPÓTESIS	24
1.5. OBJETIVOS	25
1.5.1. Objetivo General	25
1.5.2. Objetivos Específicos	25
1.6. METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN	25
1.6.1. Tipo de Investigación	25
1.6.2. Métodos de investigación	25
1.6.3. Fuentes de Información	26
1.6.4. Procedimiento metodológico	26
CAPÍTULO II: NEOLIBERALISMO Y CONSENSO DE WASHINGTON	29
2.1. Neoliberalismo, Consenso de Washington y enfoque monetario en balanza de pagos	29
2.1.1. La economía política de la reforma neoliberal	29
2.1.1.1. El discurso neoliberal	31
2.1.1.1.1. El neoliberalismo: los orígenes	31
2.1.1.1.2. Neoliberalismo y sistema-mundo capitalista	36
2.1.1.1.3. Neoliberalismo como ideología	39
2.1.1.2. El modelo neoliberal: fundamentos teóricos	40
2.1.1.2.1. Neoliberalismo, planificación, crisis y disputa por la regulación del sistema	42
2.1.1.2.2. Las figuras del (neo)liberalismo: el individuo	47
2.1.1.2.3. La “sociedad de mercado” y los precios taumatúrgicos	51

2.1.1.2.4.	La noción de crecimiento económico en la estrategia neoliberal	54
2.1.1.2.5.	El neoliberalismo político y el Estado social de derecho	55
2.1.1.3.	Violencia social en el modelo neoliberal	61
2.1.1.4.	La programación financiera-monetaria del FMI y el enfoque monetario en balanza de pagos	63
2.1.1.5.	El Banco Mundial y su rol en los cambios neoliberales	75
2.2.	Evaluación del marco teórico	79
CAPITULO III ECONOMÍA POLÍTICA DE LA DEMOCRACIA ECUATORIANA		84
3.1.	Democracia y Sistema Político: 1979-2000	84
3.1.1.	La crisis del sistema político ecuatoriano	84
3.1.2.	El retorno a la democracia de 1979	85
3.1.3.	La herencia de la democracia	86
3.1.4.	La modernización política de 1976-1979	87
3.1.5.	Sistema político y estructura del poder	90
3.2.	Políticas de ajuste y crisis económica	91
3.2.1.	Los grupos financieros y el control de los mercados	91
3.2.2.	Grupos financieros y liberalización económica	93
3.2.3.	Crisis financiera: hacia la dolarización de la economía	95
3.2.4.	Dolarización y quiebra bancaria de 1999	99
3.2.5.	Nuevos fenómenos estructurales de la economía: las remesas de migrantes y reprimarización	103
3.3.	Crisis política y movimientos sociales	104
3.3.1.	Movimiento sindical y luchas obreras: 1976-1990	104
3.3.2.	Movimiento Indígena Ecuatoriano: La década ganada y la crisis social. 1990-2005	110
CAPITULO IV: LAS REFORMAS JURÍDICO-ECONÓMICAS DE LA MODERNIZACIÓN DEL ESTADO		116
4.1.	La Carta de Intención de 1994	116
4.1.1.	Reforma estructural sectorial y Carta de Intención de 1994	118
4.2.	La ley de Modernización del Estado	120
4.2.1.	Leyes conexas a la Ley de Modernización	123
4.3.	Ley General del Sistema Financiero y la crisis financiera-monetaria	125
4.4.	Neoliberalismo jurídico: Sistema Económico en la Constitución de 1998	132
4.4.1.	La Constitución de 1998	132
4.5.	Resultados	135
CAPITULO V CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES		138
5.1.	Conclusiones	138
5.2.	Recomendaciones	141
Referencias bibliográficas		143

CAPÍTULO I INTRODUCCIÓN

1.1 ANTECEDENTES

Para comprender los procesos que determinaron la reforma política del Estado en la coyuntura de 1994-1998, es necesario vincularlos con los procesos más generales de la acumulación capitalista a escala global. Estos procesos son determinantes al momento de visualizar los cambios en el Estado como procesos concomitantes a la acumulación del capitalismo en el Ecuador. Estos cambios se dieron bajo la denominación de “modernización del Estado” e implican, por tanto, dinámicas de modernización económica estructurados desde la lógica de los mercados, los grupos financieros, la articulación del Estado y la política económica a las necesidades de estos grupos financieros. Esta lógica debe su racionalidad al liberalismo político y al neoliberalismo económico. En consecuencia, es importante una visión de contexto sobre la dialéctica de la acumulación del capitalismo y su relación con el discurso neoliberal.

El contexto del ajuste económico y de las políticas neoliberales está en el quiebre del modelo de industrialización por sustitución de importaciones que se produjo por la crisis de la deuda externa a inicios de la década de los años ochenta. Esta crisis es el evento determinante para la emergencia del neoliberalismo en Ecuador y en América Latina. Sin embargo, es un evento que está relacionado con el capitalismo como un sistema-mundo. La crisis de la deuda externa no es una crisis de balanza de pagos de países que se endeudaron para sostener un proceso de crecimiento endógeno, como habitualmente se ha manifestado, sino una expresión del capitalismo como sistema y de su relación entre el centro y la periferia de este sistema.

Si se quiere comprender la forma por la cual se impusieron las políticas de ajuste y luego la forma por la cual se impusieron las reformas de segunda generación, es necesario, entonces, analizar al capitalismo como un sistema histórico y en permanente contradicción. Las crisis económicas son parte de esas contradicciones del sistema capitalista, y la crisis de la deuda externa de los años ochenta explican la forma por la cual las economías de la periferia abandonaron sus intentos de industrialización y fueron reprimarizándose al tiempo que se convertían en exportadoras netas de capital hacia las regiones del centro del sistema mundo capitalista.

1.1.1. Crisis de la deuda externa 1982 y crisis del financiamiento al desarrollo por la vía de los euromercados de capitales

La crisis de la deuda externa de 1982 implicó la ruptura definitiva del patrón de acumulación capitalista sustentado en la industrialización y el crecimiento endógeno y que había sido propuesto por la Comisión Económica para América Latina, CEPAL. Esta crisis de la deuda externa tiene algunos elementos de contexto:

- El apareamiento de una masa monetaria nominada en dólares sin relación con la Reserva Federal Americana. Se trata de los “eurodólares”, que son divisas norteamericanas que el gobierno americano había decidido separar de su emisión monetaria luego de la decisión del Presidente norteamericano R. Nixon de decretar la inconvertibilidad del dólar en el año de 1971.
- Los bancos europeos crearon espacios libres de regulación monetaria para manejar estos “eurodólares” en las sucursales “off-shore”.
- La decisión del gobierno americano de desvincular el patrón oro-dólar, significó la crisis del sistema de Bretton-Woods, y el apareamiento de los tipos de cambio flexibles en el comercio mundial. Los bancos crearon instrumentos de seguridad financiera para los tipos de cambio flexibles que dieron origen a una diversidad de operaciones financieras. Esto provocó cambios en la estructura de los bancos y del capital financiero internacional que empezó a integrarse a escala mundial.
- La crisis del petróleo de los años setenta provocó el crecimiento de los precios del barril de petróleo que se incrementa de 2.7 US dólares en 1972, a 28 US dólares en 1979. La liquidez de estos “petrodólares” se manejó desde la banca off-shore, que estaba libre de regulación y control gubernamental.
- La banca off-shore crea el mecanismo de los créditos sindicados para el financiamiento al desarrollo de los países, en especial latinoamericanos. Al ser créditos privados sin colateral y sin coeficientes de reserva, multiplicaron de manera exponencial la oferta monetaria mundial. Estos créditos no tenían colateral porque no se sustentaban en la emisión de bonos públicos sino en pedidos de liquidez que no tenían ningún tipo de respaldo por parte de los gobiernos que los solicitaban. De otra parte, al no tener regulaciones oficiales, la banca off-shore podía reciclar los créditos y crear dinero de forma prácticamente ilimitada.
- En 1979 triunfan en las elecciones Ronald Reagan en EEUU y Margaret Thatcher en Inglaterra, con una propuesta de privatización, desregulación y liberalización de la economía. Producto de sus decisiones se privatizan los fondos de pensiones, que inmediatamente se vinculan a los créditos vinculados de la banca off-shore.

- Este exceso de liquidez presionaba por crear créditos desde la banca off-shore de los euromercados de capital. Fue este proceso el que desencadenó el endeudamiento privado en la década de los años setenta por parte de los países latinoamericanos y, en particular, el Ecuador.
- Los créditos de los euromercados eran a corto plazo y con tasas de interés flotantes, es decir, eran créditos onerosos. La decisión del gobierno americano en 1980 de incrementar las tasas de interés para combatir la inflación, provocó un incremento en el endeudamiento de los países latinoamericanos con los euromercados de capitales.
- A inicios de la década de los ochenta, algunos países empezaron a tener problemas de liquidez para pagar la deuda con los euromercados de capitales. América latina tenía una deuda con los euromercados de capitales, valorada en 400 mil millones de dólares a inicios de los años ochenta. En agosto de 1982, uno de los mayores deudores a los euromercados de capitales, México, declaraba el default de su deuda externa y con ello provocaba la crisis de la deuda externa.
- Los euromercados de capitales, a partir del “default de México”, decidieron cerrar inmediatamente sus líneas de crédito con América Latina y provocaron una escasez de divisas en la región, y exigieron el cumplimiento de sus obligaciones y la adopción de políticas económicas hechas para garantizar el pago de la deuda externa. El gobierno norteamericano, consideró que la crisis de la deuda externa latinoamericana ponía en peligro el sistema financiero americano, por su vinculación con los euromercados, sobre todo los fondos de pensiones, y se involucró en la reestructuración de la deuda externa latinoamericana a través del FMI.
- La primera tarea del FMI fue convertir a los créditos sindicados de los euromercados de capitales en deuda soberana. La segunda tarea fue crear las condiciones económicas para el pago de la deuda externa de forma regular, sistemática y continua. Este plan de rescate se denominó Plan Baker, en virtud de que fue una iniciativa del secretario del tesoro norteamericano James Baker. El FMI creará el marco teórico para la imposición del Plan Baker en América Latina. Este marco teórico se denominará “enfoque monetario en balanza de pagos”.
- Las medidas del FMI son recesivas y conducen a la crisis. Estas medidas provocaron la disminución del precio de las materias primas y alimentos que exportaba América Latina, en especial hacia EEUU, lo que significó la reducción de la inflación en este país, al tiempo que obligaron a la creación de sobreexcedentes financieros que fueron transferidos hacia los euromercados de capitales como pagos de la deuda externa¹.

¹ Solo para tener una idea del impacto del ajuste y de la transferencia neta de capitales en los primeros momentos del ajuste: “La transferencia neta de recursos en el periodo 1982-1985 ha superado los US \$ 100 mil millones. Ningún país en desarrollo (incluyendo a cualquiera de los actualmente industrializados) había producido semejantes transferencias de capital en el pasado” Rodríguez Mendoza, Miguel y Rodríguez F. : Desarrollo económico y financiamiento externo en América Latina. En:

Estas medidas fueron adoptadas mediante las Cartas de Intención que se suscribían con el FMI.

- Las medidas recesivas significaron la desarticulación del modelo de crecimiento por industrialización, una pobreza creciente de la población, la desinstitucionalización estatal y la concentración del ingreso. Al mismo tiempo, reprimarizaban la economía e incrementaban las tasas de interés, generando condiciones para la especulación.

1.1.2. Presencia del FMI y Carta de intención de 1983

En marzo de 1983 el Ecuador firma su primera Carta de Intención con el Fondo Monetario Internacional (FMI), en virtud de la cual se compromete a un esquema de devaluación de la moneda nacional, de incremento de los precios de los combustibles, de incrementos en la tributación indirecta, de disminución del gasto público y del inicio de un programa de privatizaciones. Meses antes, se había producido la crisis mexicana y con ella se había desencadenado la crisis de la deuda externa en América Latina. Era evidente que el Ecuador, a pesar de ser un exportador de petróleo, entraría en una crisis de su balanza de pagos por su alto endeudamiento a corto plazo con la banca privada internacional, y por la decisión del gobierno americano de incrementar las tasas de interés.

Las políticas de ajuste impuestas por el FMI clausuran el ámbito de una política económica soberana y en función de intereses nacionales, y adscriben las definiciones en el ámbito de la política económica a las decisiones de la banca multilateral. A partir de ese año la presencia del FMI y del Banco Mundial será constante. El problema del endeudamiento externo se convertiría no solo en un problema económico sino en un problema político.

La firma de la Carta de Intención de 1983 marca el fin de un tardío y tímido proceso de modernización que no tuvo oportunidades de consolidarse ni de generar un mercado interno para la producción nacional. Se trató en lo fundamental de un sector industrial agrícola, textil y manufacturero para la industria del consumo, que apenas iniciado tuvo que clausurar sus posibilidades. Pero el acuerdo con el FMI también implicó la absorción de la economía ecuatoriana de los costos mundiales de la expansión del crédito provocado por la liberalización de los flujos de capitales y del apareamiento de los euromercados de capitales. El Ecuador, antes de marzo de 1983 había tenido una inflación menor a un dígito, congruente con su estructura productiva y con la política de industrialización que el Estado venía sosteniendo. Luego de esa fecha, la inflación se convierte en un fenómeno persistente

Políticas de Ajuste. Financiamiento del desarrollo en América Latina. SELA- Ed. Nueva Sociedad, 1987, Venezuela, pp. 16. Para fines de la década de los noventa, la transferencia neta de capitales de América Latina hacia los mercados de capital, se calculaba sobre el billón de dólares, Cfr.: Toussaint, Eric: La bolsa o la vida. Las finanzas contra los pueblos. Comité para la Anulación de la Deuda del Tercer Mundo – CADTM, 2002.

y en crecimiento, legitimando, por tanto, la presencia del FMI y de las políticas antinflacionarias contenidas en sus programas de ajuste estructural.

Esta decisión de suscribir una Carta de Intención con el FMI en 1983, provocó reacciones en los sectores sociales y empresariales. Estos últimos se habían endeudado de manera agresiva con bancos extranjeros, aprovechando el tipo de cambio y la sobreoferta mundial de créditos; el resultado era que para los empresarios ecuatorianos, la devaluación les obligaba a trasladar el costo del nuevo tipo de cambio al producto final, provocando de esta manera inflación. Pero se trataba en la mayoría de casos, de empresarios que habían empezado un proceso de sustitución de importaciones al amparo de las políticas proteccionistas y de subsidios del Estado. Es decir, no solo que tenían que compensar el tipo de cambio, sino también el apoyo del Estado que en la nueva coyuntura no tenía recursos para sustentar los procesos de industrialización.

Los empresarios obligan a que el Estado asuma los costos que la devaluación de la moneda había generado en el endeudamiento privado. Esta medida será conocida como “sucretización” y significó, de hecho, un enorme subsidio para el empresariado ecuatoriano, el cual, a pesar de ello, siguió trasladando los costos del ajuste vía precios al conjunto de la economía, generando inflación.

Las recomendaciones del FMI de incrementar las tasas de interés domésticas y liberalizar la balanza de capitales para atraer inversión extranjera y para motivar el ahorro interno provocaron, asimismo, transiciones fundamentales en los grupos empresariales. En efecto, esta decisión macroeconómica permitió que se vayan consolidando al interior de la economía grupos empresariales bajo la conducción de ciertas familias, en grupos de poder que también eran dueños de bancos o de sociedades financieras, porque la señal que se estaba transmitiendo desde la política económica era la de constituir a las tasas de interés como el indicador económico más importante. Es decir, se estaba generando la percepción, cierta por lo demás, que la rentabilidad se trasladaría del ámbito de la producción bancaria y financiera. A la larga, sería más importante invertir en papeles financieros que en proyectos productivos. La tardía industrialización fracasó pero generó un nuevo actor político y económico: el grupo financiero.

1.1.3. Ruptura en el modelo de crecimiento endógeno (ISI), cambio al modelo de crecimiento exógeno (liberalización y aperturismo)

La sociedad ecuatoriana, a partir de la década de los 50 del siglo pasado, puede definirse por el carácter capitalista de su economía, con articulación a la reproducción del capital en el proceso industrial. Iniciada la década de los 80, el país se incorpora al proceso económico mundial, hegemonizado –en su movimiento práctico- por los criterios de la teoría económica convencional e institucional.

El carácter de esta economía y el tipo de inserción en el proceso de reproducción mundial, dieron lugar a dos tipos de generación y destino del excedente: producción primario exportadora para la acumulación interna y participación en el mercado mundial financiero, y de medios de producción y materias primas. Concluido el período agrícola de acumulación, la transferencia de excedente hacia las urbes, permitió pasar a una nueva etapa de reproducción del capital, sustentada en la falsa industria y en el comercio. En adelante serán los subsectores financiero y el exportador-importador quienes se convierten en el centro dinamizador de los procesos de concentración del capital.

El excedente que luego será situado y ficticiamente reproducido en el sector financiero-bancario, durante la década de los 80s, procederá del surgimiento de un nuevo recurso en la economía ecuatoriana: el petróleo. La naciente etapa de acumulación tendrá su origen en las divisas generadas por la exportación petrolera, las mismas que estimularán la entrada de capitales para inversiones en dicho sector, y que, lo harán principalmente en calidad de empréstitos.

En 1980, con el ascenso a la administración del Estado del demócratacristiano Oswaldo Hurtado, se cierra la operación del modelo interventor desarrollista de la economía: modelo agotado, según la percepción de los grupos económicos recién formados en razón del acceso a los excedentes provenientes de la exportación de petróleo. En esa fecha se ponen las bases para la irrupción del nuevo patrón de acumulación: modelo neoliberal, como efecto de la determinación externa, devenida luego de la crisis mundial de la deuda. En el gobierno de Febres Cordero se toman medidas concretas para desactivar políticas autocentradas de desarrollo por su ministro de economía, Alberto Dahik: eliminación de los “depósitos previos” y “desincautación parcial de divisas”.

El sustento “teórico” de este viraje tiene que ver con argumentos tales como: que el Estado es mal administrador, que obstruye el libre funcionamiento del mercado, que la producción

de bienes de capital, intermedios y de consumo final solo puede hacerlo la empresa privada, que la mucha reglamentación vuelve engorroso e ineficiente el proceso industrial, que el Estado debe vigilar mas no intervenir. El nuevo sector que se aprestaba a dirigir el Estado consideró que el Ecuador debía organizar su economía con sustento en las “ventajas comparativas” naturales (división del trabajo): productor primario y mono-exportador; y, que la empresa privada era el motor de la economía.

Respecto del desarrollismo trunco se manifestó, en cambio, que éste había invertido los términos de la ecuación: redistribuir y luego producir. Por su parte, el neoliberalismo sostuvo que primero se debía producir la riqueza para luego redistribuirla. Ese modelo –continuó manifestando el modelo neoconservador monetarista sobre el intervencionista- generó impactos negativos en la producción del campo, pues, ésta había caído como efecto de las políticas desalentadoras de la inversión privada y del retaceo de la tierra; que el exceso de gasto público generó inflación, desempleo y desaliento a las exportaciones. Todas estas fueron conclusiones negativas del ideario neoclásico sobre lo hecho hasta entonces por el desarrollismo bastardo.

El Ecuador, al igual que el resto de Latinoamérica, entró en la década de los setentas en un proceso de Industrialización por sustitución de importaciones que buscaba cambiar el modelo de acumulación de la economía pasando de la agroexportación a la industrialización, apoyado en la configuración de un Estado desarrollista; sin embargo, este intento industrializador no cambió el patrón de acumulación primario exportador.

En esta década, debido especialmente al boom petrolero, se observó gran crecimiento de la economía ecuatoriana: la tasa de crecimiento del PIB a precios corrientes (cuyo crecimiento promedio en términos reales fue de 9.36%) pasó de 17% en 1972 a 25.4% en 1980, las exportaciones se incrementaron de 323 millones de dólares a 2544 millones de dólares en el mismo período (las exportaciones de productos industrializados incrementarían su participación porcentual en la década en un 15%), las importaciones (de materia primas, bienes intermedios y de capital serían las más importantes) también crecieron, aunque en menor proporción, lo que permitió superávit en balanza comercial que pasaría de 39 millones de dólares en 1972 a 302 millones de dólares en 1980. El salario real pasó de 875 sucres a 2067.95 sucres en los mismos años.

En adelante, el sector conservador de los grupos de presión económica ecuatorianos procedió a reducir el tamaño del Estado, a priorizar el modelo primario exportador y a la Banca, aperturismo liberalizante que pondría al capital sobre el trabajo, conforme era la presión de las multilaterales, para organizar la constitución e institucionalización de una

economía deudora que debía obtener recursos para pagar empréstitos. ¿Cuál es la obra de este modelo? Se socializó la deuda externa privada (sucretización); se volvió al País en vasallo de la división internacional del trabajo (se lo reprimarizó); se incrementó la deuda y se redujo la soberanía.

Tras la crisis internacional de los petrodólares, los acreedores de los préstamos exigían como parte de la renegociación de los mismos que el país cumpliera con las reformas de ajuste estructural del Consenso de Washington, que incluirían disminución del gasto público, privatizaciones, desregularización del mercado financiero, liberalización comercial, flexibilización laboral y reprimarización de la economía. Todo lo anterior generaría decrecimiento económico y conduciría al país a vivir en los ochentas una década perdida.

1.1.4. Falta de sintonía entre sistema político y ajuste económico del FMI

En 1970, Velasco Ibarra, en su última presidencia se declara dictador². A dos años de ejercicio de facto, una vez descubierto e iniciado el proceso de exportación de petróleo, es derrocado por el primer golpe de Estado posmoderno, por parte de Rodríguez Lara³, el que tenía como propósito utilizar los ingresos petroleros para financiar la ejecución del Plan de Transformación y Desarrollo, con el cual se pensaba modernizar en sentido reformista industrial, al país.

El Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas en 1975, experimenta un intento de Golpe de Estado por parte del General Raúl González Alvear, acto en el que se vislumbran los primeros movimientos de los que luego constituirán el sector oligárquico financiero dirigidos a frustrar los propósitos nacionalistas y revolucionarios y a la reasignación del capital del modelo ISI⁴ hacia el monetario. Aunque este fue un intento fallido, el gobierno de Rodríguez Lara quedará debilitado.

En 1976 se produce un Golpe de Estado, por parte de un triunvirato integrado por miembros de las tres ramas de las fuerzas armadas; de manera que tres militares pasan a componer el Consejo Supremo de Gobierno⁵. En este periodo se inician los procesos de endeudamiento y de la instauración de un nuevo modelo de acumulación de carácter bancario sustentado en las rentas petroleras.

² CUEVA, Agustín. El Proceso de Dominación Política del Ecuador, Editorial Alberto Crespo Encalada, Quito, Edición actualizada, Pag 123.

³ Idem, pag 128.

⁴ Modelo de Industrialización por sustitución de importaciones implementado en el Ecuador y en el resto de América Latina en la década de los 70.

⁵ AYALA MORA, Enrique. Resumen de Historia del Ecuador, Corporación Editora Nacional, Quito, Segunda Edición, Pag 108.

Al instaurarse el modelo de desarrollo financiero bancario, en un contexto de pérdida de soberanía dada por los procesos de endeudamiento y sometimiento a los dictámenes de los organismos financieros internacionales, principalmente del FMI a través de las Cartas de Intención⁶, que han operado como las bases de los programas de ajuste estructural sobre todo para cumplir compromisos de la deuda, la población toda se articula funcionalmente a la reproducción de esa forma de capital. Las repercusiones económicas principales responden al proceso de consolidación del clásico patrón de división internacional del trabajo, pues, las actividades agro exportadoras se mantienen como eje del funcionamiento económico del Ecuador y sobre las que se han colocado procesos financieros y de otros servicios improductivos, con lo cual se frenará todo intento de modernización productiva, industrial y tecnológica.

Este proceso, brevemente descrito, no solamente tiene razones internas sino también determinaciones externas, en la medida en que en este periodo se incrementan los negocios de financieras extranjeras, de capitales golondrina, se bloquean los procesos de industrialización y autonomía productiva a través de la imposición de designios de las multilaterales y del manejo administrativo del mercado mundial, en coherencia con el ciclo económico financiero del capital.

En el periodo en examen, la creación de las condiciones generales apropiadas para la reproducción del capital financiero bancario y del consenso activo de la población (Gramsci), los agentes del capital endógeno y transnacional lo consiguen recurriendo a la aplicación de su voluntad sobre la juridicidad del país (Ley General del Sistema de Instituciones Financieras⁷, leyes Trole...) y al aparataje institucional (BCE, Superintendencia de bancos, Junta monetaria...)⁸. Se procedió a través del ejercicio de medidas represivas, de compras de conciencias sobre todo para poner en vigencia los paquetazos. Se ha recurrido también a golpes de Estado, a fin de impedir o implementar medidas de política económica fondomonetaristas y de inspiración neoclásica; así como al manejo ideológico de la población por parte de los medios de difusión masiva, pues una vez que perdió funcionalidad la representación de los grupos de presión económica, los partidos políticos y quienes ostentan el poder, a través de dichos medios han hecho un esfuerzo sistemático por legitimar su poder y el sistema.

⁶ ACOSTA, Alberto. Breve Historia Económica del Ecuador, Corporación Editora Nacional, Quito, Segunda Edición, Pag 157-158.

⁷ Idem, Pag 210.

⁸ BCE, Ensayos de Historia Económica por los 75 años del BCE, BCE, Quito, Primera Edición, Pag 71.

En cuanto a la ruptura del orden democrático burgués, se inicia con el primer Golpe de Estado a Rodríguez Lara, acto con el cual nace el capital financiero bancario. Lo siguiente es el atentado contra Jaime Roldós, lo cual permite sepultar políticas socialdemócratas y dar inicio a la aplicación del modelo neoliberal a partir de 1982 con Osvaldo Hurtado⁹. De igual manera, León Febres Cordero siguió al pie de la letra las medidas de ajuste, gobernando con decretos urgentes con el fin de promover la economía de mercado en el país. Su sucesor, Rodrigo Borja, ejecutaría políticas similares, pero con una pequeña inclinación reformista, centrada también en el mercado.

1.1.5. La conformación de grupos financieros en la economía ecuatoriana y su relación estratégica con el sistema político

Durante la década de los ochenta se van consolidando y configurando una serie de grupos financieros que controlan posiciones monopólicas de mercado. Las políticas de ajuste reducen el ámbito de la intervención del Estado y al mismo tiempo amplían las posibilidades del sector privado, desregulando precios, controles, impuestos, seguridad social, leyes laborales, etc. Gracias a este proceso de desregulación los nuevos grupos financieros pueden consolidar y ampliar su poder en el mercado interno. Son las políticas de ajuste del FMI las que permiten la constitución de estos grupos financieros como los nuevos núcleos desde los cuales se tomarán las principales decisiones económicas para el conjunto de la sociedad.

Pero se trata de grupos financieros vinculados de una u otra manera al Estado, por cuanto fue desde el Estado que se intentó un proceso de industrialización por sustitución de importaciones. De ahí que para estos grupos financieros, el acceso al control del Estado constituya una de sus tareas fundamentales para su propia consolidación y para sus planes de expansión. Sin embargo, para acceder al Estado era necesario pasar por las aduanas del sistema político. En virtud de que el sistema político se había transformado desde el proceso de “reestructuración jurídica del Estado” de 1978-79, cambiando la composición de las tradicionales élites por nuevas élites políticas, los grupos financieros pudieron incorporar a miembros de esas nuevas élites políticas como parte de su estrategia de consolidación empresarial y financiera.

Es por ello que en la década de los ochenta, los nuevos partidos políticos se convierten en objetivos de asimilación a la lógica de los grupos financieros. De allí que las familias de origen libanés y vinculadas a la producción textil, de plásticos, a la agroexportación, a la

⁹ AYALA MORA, Enrique. Resumen de Historia del Ecuador, Corporación Editora Nacional, Quito, Segunda Edición, Pag 111-112.

hotelería y turismo, a las industrias de medios de comunicación masivos, entre otros sectores, convergen estratégicamente hacia el Partido Roldosista Ecuatoriano, PRE, heredero directo de lo que fue el partido CFP. Las familias más tradicionales de la ciudad de Guayaquil, vinculadas a la agroexportación, a los negocios petroleros, a la comercialización masiva de productos, entre otros, en cambio, convergen hacia el Partido Social Cristiano. En la serranía ecuatoriana, los procesos de industrialización apoyados desde el Estado generaron importantes núcleos empresariales que fueron luego centralizados en grupos financieros, uno de los más importantes es el denominado en la década de los ochenta como grupo financiero Proinco (o también grupo Paz), que convergió hacia la Democracia Cristiana; en el caso de la socialdemocracia, se presentan también algunos banqueros y representantes del ámbito de las finanzas como importantes cuadros políticos.

La presión de estos grupos financieros por liberalizar la economía eliminando las regulaciones estatales armonizaba con las propuestas de ajuste estructural del FMI, de ahí que a lo largo de la década de los ochenta y los noventa, haya existido una especie de continuidad en el manejo de la política económica independientemente del régimen político imperante. Se puede constatar, por ejemplo, cómo en el gobierno del PSC (1984-1988), la política económica haya estado estrechamente vinculada con el FMI, y que al igual que su sucesor, quien aparentemente estaba al otro lado del espectro político, Rodrigo Borja, en su gobierno (1988-1992), las políticas de ajuste macroeconómico se haya consolidando sobre todo en el ámbito laboral. En efecto, durante el gobierno de la socialdemocracia, fue evidente la participación de miembros del grupo financiero Proinco en el manejo económico, que significó la aprobación de la Ley de Maquilas, entre otras.

1.1.6. Radicalización del modelo neoliberal: Ley de Modernización del Estado de 1994.

En esta coyuntura se aprobó la Ley de Modernización del Estado, denominada: *Ley de modernización del estado, privatizaciones y prestación de servicios públicos por parte de la iniciativa privada* (Ley No. 50), la que regulaba los procesos de reducción del tamaño del Estado, la privatización y manejo de recursos naturales por parte del sector privado. El órgano rector de dicha política fue el CONAM. Al respecto el Art. 8 de esta ley, establece lo siguiente: “Base legal.- Créase el Consejo Nacional de Modernización del Estado, CONAM, como un órgano administrativo encargado de dirigir, coordinar y supervisar los procedimientos establecidos en esta Ley para la Modernización del Estado. El CONAM es un organismo adscrito a la Presidencia de la República, sus facultades y deberes son los señalados en la presente Ley y los que determine el correspondiente Reglamento Orgánico y Funcional”.

Las funciones de esta entidad fueron:

- Racionalización administrativa;
- Descentralización y desconcentración;
- Prestación de servicios públicos por los particulares; y,
- Enajenación de empresas y compañías públicas y mixtas¹⁰.

Aunque los cuatro aspectos materia de competencia del CONAM forman parte de un solo cuerpo estratégico neoliberal, el puntal del mismo viene dado por el carácter privatizador que encierra el programa. “El Estado podrá delegar a empresas mixtas o privadas la prestación de los servicios públicos de agua potable, riego, saneamiento, fuerza eléctrica, telecomunicaciones, vialidad, facilidades portuarias, aeroportuarias y ferroviarias, servicio postal u otras de naturaleza similar. La participación de las empresas mixtas o privadas se hará mediante concesión, asociación, capitalización, traspaso de la propiedad accionaria o cualquier otra forma contractual o administrativa de acuerdo con la ley. El Estado cumplirá con su obligación de atender la educación y la salud pública de los ecuatorianos conforme los mandatos de la Constitución y sin perjuicio de la actividad que, en dichas áreas, cumpla el sector privado”. “La exploración y explotación de los recursos naturales no renovables cuya propiedad inalienable e imprescriptible pertenece al Estado, podrá hacerse a través de empresas públicas, mixtas o privadas”¹¹.

El poder financiero-bancario, a través del aparataje constitucional, legal y reglamentario, "Ha mantenido un proceso de privatización del espacio público y el ícono institucional de esa privatización ha sido el CONAM"; los defectos derivados de esta visión, por otra parte, han sido diluidos al considerar que el error de la entidad fue creer que lo técnico no es político.

En la práctica, como antecedente privatizador, en el gobierno de Sixto Durán, se dieron los primeros pasos para transferir los activos rentables del Estado a sus socios privados; el mecanismo “democrático” fue recurrir al pronunciamiento del pueblo mediante consulta popular, en la que se pregunta al “soberano” sobre la privatización del IESS. Pero el pueblo le dijo: ¡no! a Dahik. Entre tanto se realizaron fuertes movimientos mediáticos, que preparaban el camino para manejar el dinero de los trabajadores activos y jubilados, en la intensa propaganda de las Administradoras de Fondos de Pensiones -AFP. De haber cuajado la intentona privatizadora de los recursos del IESS, similar suerte que el caso chileno habría ocurrido en el País, pues, en Chile la política neoliberal pinochetista privatizó los fondos de la Seguridad, las AFP quebraron y el seguro de los trabajadores se volatilizó.

Otro aspecto que merece citarse a objeto del contenido de la presente tesis, fue el referente a la “venta de las telefónicas”, proceso relacionado con Rodrigo Paz, que a la sazón

¹⁰ Reglamento de creación del CONAM.

¹¹ Ley constitutiva del CONAM.

formaba parte del grupo financiero PROINCO y vinculado a la Democracia Cristiana; sin embargo, el proceso de privatización de las telefónicas también fracasó. ¿Razones de por medio? Conflictos de intereses, ambiciones, peleas por el pastel entre los grupos de presión económica criollos, contradictorias valuaciones (subvaloración de activos) y la lucha popular antiprivatizadora (Cfr. Galarza, Jaime: El festín de EMETEL).

1.1.7. El “Estado social de derecho” y la “economía social de mercado”: la consolidación del neoliberalismo político.

En 1998, aprovechándose de la crisis del sistema democrático, que la ruptura del orden constitucional provocara el golpe de Estado perpetrado contra Bucaram por parte de los grupos económicos especialmente de la Costa, el poder banquero ecuatoriano recompuso el sistema político con la elaboración de una nueva Constitución. La principal preocupación de la oligarquía por aquel entonces agenciosa por restituir el “Estado de Derecho” en su sistema, fue hacer uso de la oportunidad, para conferir marco constitucional a las políticas sociales de mercado, que había venido implantando de hecho. El marco constitucional quedó refrendado; no obstante, tales principios abstractos, debían contar con su contraparte operativa, esto es, con las normas jurídicas en coherencia y con las reglamentarias.

En esta coyuntura, el sistema político ecuatoriano consolidará el proyecto neoliberal de Estado y de sociedad, cuando logra la incorporación en el texto Constitucional de 1998, de los conceptos de “Estado social de derecho” y “economía social de mercado”:

“**Art. 1.-** El Ecuador es un estado social de derecho, soberano, unitario, independiente, democrático, pluricultural y multiétnico. Su gobierno es republicano, presidencial, electivo, representativo, responsable, alternativo, participativo y de administración descentralizada.” (CPE: 1998: 2)

“**Art. 244.-** Dentro del sistema de economía social de mercado al Estado le corresponderá: ...” (CPE: 1998: 82).

Como puede apreciarse, la incorporación de estos artículos dan cuenta de que la modernización del Estado bajo el neoliberalismo se constituyó en política de Estado.

1.2. PLANTEAMIENTO DE PROBLEMA

1.2.1. Definición del problema

Las políticas de ajuste del FMI, y las propuestas de cambio institucional del Banco Mundial, transformaron de manera importante el régimen de acumulación en el Ecuador. A medida que el FMI proponía incrementos en las tasas de interés, el capital financiero se fortalecía

tanto económica cuanto políticamente. Las elites ecuatorianas vieron en las políticas de ajuste del FMI la posibilidad de consolidar sus posiciones de monopolio y de administración colusoria de los mercados, al tiempo que se integraban de manera subordinada al mercado mundial. Empero, a cada proceso de ajuste y de reforma estructural, el sistema político ecuatoriano acusaba un desgaste profundo en su legitimidad y credibilidad. Las elecciones daban cuenta de que los discursos que criticaban al FMI y al Banco Mundial, tenían cada vez más aceptación social y electoral y podían poner en peligro la estrategia de estabilización, ajuste y privatización del Estado del FMI y del Banco Mundial. En efecto, los marcos jurídicos existentes estaban hechos para garantizar la industrialización y determinaban incluso la existencia de sectores estratégicos en la economía que no podían ser privatizados. También existían marcos jurídicos que regulaban a la fuerza de trabajo y que impedían la flexibilización laboral. El ajuste macroeconómico de los años ochenta fue cediendo espacios a la reforma estructural de los años noventa, pero esta reforma estructural tenía en las leyes y en la Constitución existente una barrera casi infranqueable. Muchos sectores sociales resistían al ajuste y a la privatización del Estado utilizando, precisamente, las leyes y los instrumentos jurídicos existentes. Es por ello que se hizo fundamental una reforma total del Estado que permita la creación de marcos jurídicos para el ajuste y la reforma estructural. La reforma política del Estado en el Ecuador, tiene momentos fundamentales en la expedición de la Ley de Modernización de 1994 que crea al Consejo Nacional de Modernización, CONAM, instancia encargada de la privatización del Estado, y en la coyuntura de 1998, cuando se define un texto Constitucional que permite la adopción del neoliberalismo como política de Estado. Sin embargo, estos procesos fueron problemáticos y generaron rupturas, tensiones y conflictos tanto sociales, cuanto económicos.

1.2.2. Delimitación

La presente investigación aborda el período comprendido entre 1994-1998, de los procesos suscitados en el Ecuador y su población. se realizó un diagnóstico científico de la realidad, es decir, se procedió a interpretar el movimiento socioeconómico de la población ecuatoriana en ese periodo, utilizando las categorías científicas del materialismo histórico y dialéctico; y el diseño de un esbozo de propuesta de política económica.

1.2.3. Definición de Preguntas de Investigación

¿Cuáles fueron los procesos de economía política que explicaron y contextualizaron la reforma neoliberal del Estado en el período 1994 – 2004?

¿Qué modalidades adoptó el desarrollo del capitalismo en la década de los noventa?

¿Que relación tiene el desarrollo del capitalismo con las reformas políticas del Estado?

¿Hasta qué punto las recomendaciones del FMI fueron determinantes para la reforma del Estado en el período 1994/1998?

1.3. JUSTIFICACIÓN

El Ecuador vivió un proceso de inestabilidad política muy importante a partir de mediados de la década de los años noventa. Este proceso de inestabilidad estuvo acompañado por la crisis financiera-monetaria de los años 1999-2000, que condujo a que el país pierda su moneda nacional y que una parte importante de su población haya buscado oportunidades laborales fuera del país, dando origen al fenómeno económico y demográfico de la migración y las remesas, entre otros sucesos. Este proceso de crisis institucional, política, económica, social y monetaria tiene su explicación, precisamente en la coyuntura de 1994-1998, porque allí se generaron los procesos que finalmente produjeron la crisis y la inestabilidad posteriores.

En efecto, en 1994 se aprobó por parte del sistema político ecuatoriano la Ley General del sistema financiero, que liberalizó y desreguló al sistema bancario-financiero, provocando especulación e incrementos desmesurados de la tasa de interés. Esta desregulación financiera, puede comprenderse a partir de la modernización del Estado provocada, precisamente por la Ley de Modernización aprobada, asimismo, en el año de 1994. Concomitante a la Ley de Modernización, se aprobaron varias otras leyes que cambiaron de forma importante la institucionalidad política y económica. Esas leyes desarticularon el esquema de industrialización y privatizaron al Estado reduciéndolo de forma significativa.

La reducción del Estado condujo a una pérdida de solidaridad social y de legitimidad de lo público con respecto a lo privado. El Ecuador consolidaba de esta manera las recomendaciones macrofiscales del FMI de reducir el gasto fiscal en los sectores más sensibles, como salud, educación, bienestar social, etc. Esta reducción provocó malestar social y confrontaciones políticas. El sistema político respondía a las imposiciones del FMI generando las leyes que éste exigía, y el Ecuador reprimarizaba su economía y se convertía en exportador neto de capitales por la vía del pago de la deuda externa. La ciudadanía desconfiaba de forma creciente de un sistema político hecho más para resguardar a las elites que a su población.

Es en esta coyuntura de 1994-1998 que van a emerger y consolidarse varios temas que luego se convertirán en políticas de Estado, como la disciplina fiscal (y las reglas macrofiscales que constarán incluso en la Constitución Política de 2008), la descentralización del Estado (que también constará en la Constitución Política de 2008), las nociones de calidad del gasto, entre otras. También van a consolidarse los procesos de concentración de capital que conformarán a los grupos financieros como grupos de poder político.

El momento más importante fue la Asamblea Constituyente de 1998 que llevó al plano de la contractualidad jurídica las nociones fundamentales del neoliberalismo. El debate político de ese entonces estuvo estructurado bajo las nociones de gobernabilidad del sistema político, eficiencia, transparencia y participación, nociones que habían sido propuestas desde el Banco Mundial y que tenían como objetivo otorgar legitimidad social a las reformas neoliberales adoptadas.

Es por ello que el estudio de la coyuntura de 1994-1998 es fundamental para comprender tanto la crisis que sobrevendría luego, cuanto la forma por la cual se desarrollará a futuro el capitalismo ecuatoriano.

En esas consideraciones, el producto principal que puede ser considerado como el aporte que se desprende de la presente investigación, tiene relación con la formulación de una serie de lineamientos, que ligan la esfera económica, la política y la social, que pueden servir de sugerencias para intervenir sobre la realidad, y los cuales quedan expuestos en “conclusiones”. Esto es, la organización de la población que ponga en la gestión del Estado a sectores productivos y nacionalistas, que apliquen una política de prioridad en la esfera real y que sometan a la banca a sus requerimientos y a los de las necesidades sociales.

1.4. FORMULACIÓN DE LA HIPÓTESIS

La reforma política del Estado, en la coyuntura 1994 – 1998, estuvo determinada por los procesos de concentración del capital, acumulación financiera y la integración subordinada al mercado mundial, proceso que estuvo estructurado, vigilado e impuesto desde el FMI, el Banco Mundial y el BID. Esta reforma política tuvo como objetivo ceder los ámbitos de la regulación social al capital financiero nacional, por la vía de la privatización del Estado, la desregulación, la descentralización y el aperturismo. A través de esta cesión se puso a la economía nacional a depender de la acumulación financiera del sistema-mundo capitalista, acentuando los procesos de reprimarización, volatilidad macroeconómica, intercambio desigual y concentración del ingreso.

1.5. OBJETIVOS

1.5.1. Objetivo General

Examinar de manera crítica y comprehensiva las relaciones históricas y epistemológicas entre el sistema político y el régimen de acumulación en el Ecuador en la coyuntura de 1994-1998, y que determinaron la modernización del Estado bajo la figura de su reforma política.

1.5.2. Objetivos Específicos

- Relacionar de forma histórica el régimen de acumulación capitalista en el Ecuador en el periodo 1994-1998 con las políticas de ajuste del FMI y con las recomendaciones de cambio institucional del Banco Mundial.
- Vincular analíticamente los procesos de modernización neoliberal con el sistema político y con la reforma política del Estado de 1998
- Establecer los principales elementos jurídicos (leyes y marcos jurídicos) que configuraron la reforma política del Estado y relacionarlos con el ajuste macrofiscal del FMI y con las formas que asumió la acumulación capitalista en el Ecuador en el periodo 1994-1998

1.6. METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN

1.6.1. Tipo de Investigación

No experimental; cualitativa, histórico-descriptivo y lógico. El procedimiento se justifica, pues se revisó sobre todo el periodo 1994-1998, el cual se explica por los modelos de política económica aplicados, tributarios del proceso de globalización neoliberal, para lo cual es preciso recurrir a información sobre todo secundaria documental. La hipótesis, por su parte, no tiene aquí carácter de conocimiento supuesto sujeto a verificación; constituye, mas bien, una guía conductora con la cual se chequea y se organiza con sentido, el material en estudio.

1.6.2. Métodos de investigación

Estudio de caso:

Análisis de una etapa de la economía ecuatoriana, la que constituye un segmento específico integrante del sistema global de acumulación; en el mismo, el Ecuador cumple una función: producir y abastecer al mercado mundial de materias primas y alimentos agrícolas; la dependencia y la evolución inestable de su economía, han provocado polarización, depresión y diferenciación social en la población. Por tanto, consiste en un análisis respecto

de cómo un subsector de la totalidad global de reproducción, ha respondido eficientemente en su rol, habiendo obtenido como resultado la vulneración de su autonomía como país, efecto de la política de *gobernanza* transnacional.

1.6.3. Fuentes de Información

Estudios sobre la realidad ecuatoriana, estadísticas del BCE, publicaciones de prensa e Internet.

1.6.4. Procedimiento metodológico

La información es de carácter secundaria, en vista de que los datos necesarios (teorías, conceptos, diagnósticos, propuestas, variables, indicadores e índices) se hallan a disposición de la investigación; por tanto, se hizo uso de fuentes secundarias como, por ejemplo, estadísticas del Banco Central, INEC, informaciones ministeriales, libros, páginas Web, así como consultas con personal conocedor, erudito, en las diversas materias, que aquí son insumo cognitivo.

Esta información fue procesada, organizada y presentada en cuadros, gráficos y demás, a medida de los requerimientos de la exposición. Como la hipótesis demandó de ella (información) para ser chequeada; mientras que la información fue ordenada con base en los términos de la hipótesis, las dos guardaron relación significativa, esto es, el apoyo y necesidad fueron mutuos.

Se verificó la validez teórica (interpretativa) de las categorías conformantes del Marco Teórico. Como no se pretendió descubrir nuevas categorías sino tan sólo acudir a la valía cognitiva de la economía política ya existente en los ámbitos: económico, político y del derecho, el trabajo en este paso fue de articulación orgánica de los tres aspectos a nivel discursivo, para alcanzar la reproducción esquemática del todo o concreto mental.

Una vez acoplada la información (la “realidad”) con la teoría (la “hipótesis”) en el marco de reproducción mental de la totalidad, la última inferencia fue la redacción de las conclusiones, las cuales sirvieron de sustento lógico (diagnóstico) para pasar a la fase de la intervención.

La recomendación consistió en el diseño a nivel de perfil, de lineamientos de política de intervención transformadora de la realidad, los cuales cubrieron la totalidad de modo estratégico.

El Método de Exposición, difirió muy poco del de investigación; con este criterio, se elaboró el trabajo de tesis completo, el cual consta de preinvestigación, teoría, información e interpretación, conclusiones y recomendaciones.

CAPÍTULO II NEOLIBERALISMO Y CONSENSO DE WASHINGTON

2.1. Neoliberalismo, Consenso de Washington y enfoque monetario en balanza de pagos

2.1.1. La economía política de la reforma neoliberal

La economía política de la reforma del Estado tiene que ser vista en la perspectiva de la modernización neoliberal producida desde el FMI y el Banco Mundial y que tuvo en la crisis de la deuda externa su elemento desencadenante. En efecto, la crisis de la deuda externa determinó la ruptura del modelo de industrialización que de alguna manera el Ecuador había llevado adelante, y produjo transformaciones fundamentales en el régimen de acumulación cuyos parámetros básicos estuvieron determinadas desde el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el BID, a través de los créditos de facilidad ampliada del FMI, y de los créditos para proyectos de reforma estructural, estas multilaterales administraban y gestionaban de manera directa la política económica en el Ecuador. La política económica se estructuró, de esta manera, bajo las directrices directas del Consenso de Washington¹².

El Consenso de Washington se impuso por la vía de las *Cartas de Intención* que teóricamente eran suscritas por el país que solicitaba recursos al FMI, pero que en realidad correspondía a un esquema previamente establecido desde el mismo FMI. Estas prescripciones que constaban en las Cartas de Intención implicaban la transferencia de la política económica hacia el FMI. Era el FMI quien asumía las decisiones y las prescripciones de política económica de manera directa¹³. Las autoridades económicas no podían adoptar decisiones sin el visto bueno previo del FMI. El FMI había articulado una metodología que permitía un monitoreo constante de los indicadores macroeconómicos claves, como tasas de interés, tipo de cambio, entre otras. Esta metodología correspondía a la programación financiera-monetaria que constaba en el diseño de los programas de ajuste del FMI, sustentados en una visión monetaria de la balanza de pagos.

De esta manera, las autoridades económicas del país se limitaban a un rol de aceptación, imposición y supervisión de medidas adoptadas por fuera de su ámbito. El FMI justificó sus

¹² El Consenso de Washington debe su nombre al economista norteamericano: John Williamson quien en 1989 y luego de una serie de consultas a los policy makers de EEUU, determinó un conjunto de diez recomendaciones básicas en las que convergían los intereses de las multilaterales, el Departamento de Estado y el Departamento del Tesoro de EEUU. Estas recomendaciones eran: 1) disciplina fiscal; 2) cambios en las prioridades del gasto público; 3) reforma fiscal; 4) liberalización de los tipos de interés; 5) tipos de cambio competitivos; 6) apertura comercial; 7) apertura a la inversión extranjera; 8) privatización; 9) desregulación; y, 10) seguridad jurídica. Ver: Williamson, John (1990), "What Washington Means by Policy Reform?", en J. Williamson (ed.), *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, Institute for International Economics, Washington DC, pp. 5-20. Ver también: KUCZYNSKI, P.-P. y J. WILLIAMSON (eds.) (2003), *After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America*, Institute for International Economics, Washington DC.

¹³ Ver por ejemplo la crítica que al FMI y al Consenso de Washington realiza Joseph Stiglitz en: *El malestar de la globalización*. Taurus-Alfaguara, Argentina, 2002.

imposiciones indicando que el país tenía un nivel de gasto por fuera de sus necesidades y que había cubierto sus posiciones de déficit fiscal con endeudamiento externo. En ese sentido, la inflación, según el FMI, correspondía al déficit fiscal y era responsabilidad de un modelo económico de industrialización que demandaba ingentes cantidades de divisas que el país no disponía¹⁴.

En esta argumentación, el FMI mezclaba en un solo razonamiento, las críticas al modelo de industrialización, la crisis de la deuda, el déficit fiscal, la oferta monetaria, la inflación y el saldo de balanza de pagos, en un modelo que el FMI habría de llamar como “*Enfoque monetario en balanza de pagos*”¹⁵. De su parte, el Banco Mundial desarrolló el Modelo Estándar Mínimo Revisado (MEMR). Este modelo preveía relacionar la balanza de pagos y las posiciones netas de divisas con el crecimiento económico en el largo plazo. Con base a estas proyecciones el Banco Mundial ajustaba su cartera de proyectos contenidas en su “Estrategia de Asistencia País”.

El Ecuador suscribiría 14 Cartas de Intención con el FMI, y dos Estrategias de Asistencia País con el Banco Mundial¹⁶. Puede afirmarse, entonces, que toda la política económica y, en consecuencia, el régimen de acumulación capitalista, estuvieron definidos y estructurados desde el FMI y el Banco Mundial.

En efecto, el BID y el Banco Mundial, realizaron una tarea de convergencia ideológica, programática y discursiva con el FMI, que se denominó como el Consenso de Washington. Mientras que el FMI trabajaba en el corto plazo adecuando la macroeconomía en función de la acumulación capitalista mundial, el Banco Mundial y el BID hacían un trabajo más fino, provocando cambios institucionales que soporten, consoliden y profundicen el ajuste del FMI. El marco teórico que agrupa tanto al enfoque monetario en balanza de pagos del FMI, cuanto a las reformas y cambio institucional del Banco Mundial, es el neoliberalismo.

Para comprender, por tanto, la dinámica de la reforma política del Estado es necesario un proceso en tres partes: 1) un análisis de los conceptos fundamentales del neoliberalismo

¹⁴ El FMI, el BID y el Banco Mundial han publicado una serie de estudios en los cuales se asigna directamente la culpa al modelo de industrialización por sustitución de importaciones de los problemas de déficit fiscal tanto en Ecuador como en América Latina. En ninguno de sus documentos hacen referencia al hecho de que el déficit fiscal se debía a los problemas de la deuda externa y a las mismas cartas de intención que obligaban a una transferencia importante de recursos por concepto de pago de la deuda externa. Puede verse al respecto, un importante recorrido y análisis del rol del FMI en el texto de Naomi Klein: *La Doctrina del Shock*. Ed. Planeta, España, 2008.

¹⁵ Ver: FMI: Aspectos teóricos del diseño de los programas de ajuste respaldados por el Fondo. SM/86/162. Julio de 1986, mimeo.

¹⁶ La primera Carta de Intención se suscribió en marzo de 1983, la última Carta de Intención se firmó en febrero del año 2003. La primera Estrategia Asistencia País con el Banco Mundial se realizó en el año 1994, durante el gobierno de Sixto Durán Ballén, la última se suscribió en abril de 2003, en el gobierno de Lucio Gutiérrez. Sobre el rol del FMI, el Banco Mundial, la política económica y el endeudamiento puede ver: Comisión Para la Auditoría Integral del Crédito Público, Informe Final, Ecuador, 2008.

que permitan comprender el horizonte de largo plazo de la reforma política del Estado, del sentido que tuvo la política económica y de las formas que asumió el régimen de acumulación; 2) un análisis de la vinculación entre balanza de pagos, inflación, oferta monetaria y déficit fiscal, y que consta en la programación financiera-monetaria del FMI y de su enfoque monetario de balanza de pagos; y, 3) un análisis del cambio institucional realizado por el Banco Mundial.

2.1.1.1. El discurso neoliberal

2.1.1.1.1. El neoliberalismo: los orígenes

El término y la experiencia “neoliberal” están asociados a la realización del Coloquio Walter Lippmann¹⁷ (WL) efectuado en Francia en 1938. Este coloquio sirvió como punto de convergencia de los pensadores liberales europeos y americanos que veían en la construcción del *Welfare State* una amenaza a la libertad individual, y se sentían impotentes ante el ascenso del pensamiento económico keynesiano que otorgaba un marco analítico para la intervención del Estado en la economía; así como el resurgimiento de las nociones de planificación de la economía, contenidas en la propuesta del New Deal del presidente americano Roosevelt, del Plan Beveridge del gobierno inglés¹⁸, y de la planificación centralizada de la Unión Soviética.

Tanto el análisis keynesiano cuanto la planificación socialista desalojaban del escenario teórico y político a las propuestas del pensamiento económico del liberalismo clásico. El coloquio WL sirvió para repensar las relaciones entre Estado y mercado, que siempre habían sido concebidas de forma separada por el liberalismo clásico. Para el momento en el que se reúne el coloquio WL, el pensamiento liberal empezaba su crepúsculo y el mundo entraba de lleno en uno de sus momentos más dramáticos. El coloquio WL se desarrolla en vísperas de la guerra, a tres años de haber sido propuesto el New Deal del Presidente norteamericano Roosevelt, y a dos años de publicado el libro *Teoría General de la Ocupación el Interés y el dinero* de Keynes; el coloquio contó con la participación de prominentes liberales como Raymond Aron, Louis Baudin, B. Laverne, Walter Eucken¹⁹,

¹⁷ Ver: FOUCAULT, Michelt: *Nacimiento de la Biopolítica*, FCE, Argentina, 2007. Walter Lippman, (1889-1974), periodista norteamericano, publicó *La Cité Libre* (La ciudad libre), 1938

¹⁸ William Beveridge (1879-1963), fue nombrado por Churchill en 1940 Presidente del Comité Interministerial encargado de proponer las mejoras en el sistema inglés de protección social. En 1942 publica su primer informe: *Social Insurance and Allied Services*, en el cual propone un sistema de seguridad social universal, unificado y centralizado, a la vez que un sistema de salud general y gratuito. En un segundo informe publicado en 1944 retoma las propuestas de Keynes para proponer estrategias de pleno empleo.

¹⁹ La importancia de W. Eucken para la conformación del pensamiento neoliberal es fundamental, fue uno de los principales redactores del Manifiesto *Ordo*, su presencia al lado del Canciller alemán Erhard fue asimismo determinante, sin embargo a pesar de que fue invitado a participar en el Coloquio WL no obtuvo la autorización para viajar al evento, pero más tarde suscribió las conclusiones del Coloquio WL.

Louis Rougier, Friedrich Hayek, Ludwin von Mises, Jacques Rueff, L. Marlio, W. Röpke, van Zeeland, etc²⁰.

El piso histórico, por así decirlo, que finalmente otorgó un sustento real a las propuestas del naciente neoliberalismo será la reconstrucción de Alemania a partir de 1949, con el ascenso al poder de la Democracia Cristiana, y el nombramiento del Canciller Erhard. El Canciller Erhard tuvo como uno de sus asesores precisamente a Walter Eucken, economista del denominado “círculo de Friburgo”, al cual pertenecían también Ludwig Von Mises, y Friedrich Hayek, premio Nobel de Economía en 1974 y uno de los más eminentes teóricos del neoliberalismo.

El círculo de Friburgo se convierte en el espacio teórico más importante en la conformación del pensamiento neoliberal; fueron ellos los que sintetizaron los lineamientos teóricos del neoliberalismo en el denominado *Manifiesto Ordoliberal*. El objetivo del ordoliberalismo era detener y, de ser posible dismantelar el Estado de Bienestar, que se estaba construyendo inmediatamente después de la posguerra y cuyos antecedentes eran el New Deal (Nuevo Trato) de Roosevelt, y que se manifestaba en una economía protegida, un socialismo de Estado, una planificación económica, y una serie de intervenciones públicas sobre los mercados a través de las denominadas políticas keynesianas.

Se lo conoce como “neoliberal” (o también “ordoliberal”²¹), porque implica una reformulación de las nociones clásicas del liberalismo económico y político del siglo XIX, en las cuales el Estado se asimila a la economía. Es desde esta experiencia de liberalismo con intervención estatal que asegura y protege a los mercados, que se redefine el concepto de “*economía social de mercado*”²², concomitante a este concepto se articula un nuevo concepto de Estado, como garante de la libertad de mercado que es el “*Estado social de derecho*”. Ambos conceptos, *economía social de mercado* y *Estado social de derecho*, son aportes del neoliberalismo que nace en la reconstrucción de Alemania, y que luego se impone en

²⁰ Cfr.: FOUCAULT, Michelt: Nacimiento de la biopolítica, op. cit. (1978-1979), Gallimard-Seuil, Paris, 2004; Cfr.: James, Emil: Historia del pensamiento económico en el siglo XX, FCE, México, 1998; Cfr.: Lippman, Walter: La cité libre, Ed. Librairie de Médicis, Paris, 1938.

²¹ El nombre de “ordoliberalismo” como también se conoce al neoliberalismo, proviene del nombre de la revista *ORDO* creada en 1936 por W. Eucken, y en la cual participaron eminentes teóricos neoliberales, como Franz Böhm, Wilhelm Röpke, y Alfred Müller-Armack quien, además, es miembro de la Sociedad del Monte Peregrino fundada por F. Hayek, y que cuenta entre sus miembros a Milton Friedman y numerosos premios Nobel de economía de los últimos años. La Sociedad del Monte Peregrino es uno de los espacios políticos claves a la hora de entender la ola neoliberal en el mundo, a esta sociedad se debe la creación de los think tanks como cajas de resonancia del pensamiento y la episteme neoliberal.

²² El término “economía social de mercado” fue utilizado por vez primera por el teórico ordoliberal Alfred Müller-Armack (1901-1978), en un informe a la cámara de industrias y comercio de Nordrhein-Westfalen, en 1947. El concepto es reapropiado por la Democracia Cristiana alemana e incorporado en su programa para las elecciones al Bundestag de 1949. Una vez que la Unión Demócrata Cristiana llega al poder se convierte en política de estado para la construcción del orden neoliberal. A. Müller-Armack, fue funcionario público en el régimen nazi, luego fue funcionario del ministerio de economía de la UDC, y participó en la redacción del estatuto de Roma, posteriormente se incorporaría al staff de varias empresas transnacionales. Conjuntamente con F. Hayek, será uno de los fundadores de la Sociedad del Monte Peregrino. Cfr. Foucault, Michel: Naissance de la biopolitique. Cours au college de France (1978-1979), Gallimard-Seuil, Paris, 2004.

Inglaterra, durante el gobierno de Margaret Thatcher, y en EEUU con Ronald Reagan. Sobre este modelo se articulará la transformación neoliberal de los años ochenta y noventa.

A diferencia del liberalismo clásico que opone Estado y mercado, el pensamiento neoliberal está mediatizado por las circunstancias históricas en las que se genera, y éstas son un rol ineludible del Estado en la economía y una crisis económica sin precedentes. Los neoliberales están conscientes de que no puede mantenerse la dicotomía Estado-mercado del liberalismo clásico, sino que es necesario rearticularlas al interior de un marco teórico que rescate la noción de libertad individual y el rol de regulador que tienen los mercados con un Estado que interviene en la sociedad y en la economía. Pero tienen que enfrentarse a uno de los esquemas teóricos más importantes que se hayan creado en la historia de la teoría económica y es el keynesianismo²³.

En efecto, la analítica keynesiana dismantelaba uno por uno los conceptos más caros a la tradición liberal, pero sobre todo dejaba sin piso de sustentación teórica e histórica al concepto de mercado como regulador social y eficaz asignador de recursos. Keynes había reconocido el rol heurístico del mercado, pero había establecido que los mercados se revelaban impotentes para resolver la crisis del sistema, y con ello cerraba toda opción a una regulación automática de las sociedades por la vía de los mercados.

Los mercados quizá puedan explicar la formación de ciertos precios de equilibrio pero de ahí a regular a las sociedades había una distancia demasiado grande que el mercado no podía superarla por sí mismo. Keynes, a diferencia de los pensadores liberales²⁴, reconocía la existencia de la crisis (y con ello se asemejaba al pensamiento marxista), y la asumía como crisis de insuficiencia de la demanda efectiva, en otras palabras, como crisis de subconsumo, o desde la óptica marxista, como crisis de sobreproducción. Para poder salir de la crisis era necesario salir de la visión de los mercados como asignadores efectivos de recursos y como reguladores eficaces. En otras palabras, para superar la crisis era necesario “ayudar” a los mercados a través de una activa participación estatal por

²³ El economista inglés John Maynard Keynes (1883-1946), es uno de los teóricos más importantes en la historia del pensamiento económico. Formado al interior de la matriz del pensamiento clásico liberal, Keynes rompe con los principales paradigmas de este pensamiento, cuando publica en 1936 su libro: *Teoría General de la Ocupación, el interés y el dinero*. A partir de la publicación de este texto, se produce una revolución teórica en el campo de la economía que conduce a la formulación de la macroeconomía, y da paso a una activa intervención y control estatal sobre la economía a través de las políticas de demanda, que son las políticas fiscal y monetaria. Keynes representó a Inglaterra en las discusiones de Bretton Woods que dieron nacimiento al FMI y al Banco Mundial. Cfr.: Parguez, Alain: John Maynard Keynes: en busca de una economía sin escasez. En Rev. Comercio Exterior, México, diciembre de 2000.

²⁴ Para la economía liberal clásica, las crisis económicas eran una imposibilidad teórica, habida cuenta de que para ellos toda producción genera las condiciones que la agotan y la consumen. Esta visión de que la oferta crea por definición su propia demanda y no hay excedente posible que pueda justificar una crisis de subconsumo o sobreproducción, es asumida desde el pensamiento clásico de la economía liberal como Ley de los mercados, o Ley de Say. En el caso de que exista una crisis, ésta no sería por sobreproducción (Marx) o por subconsumo (Keynes y Kakecki), sino porque no se habrían respetado los mecanismos automáticos de regulación de los mercados (Friedman).

intermedio de las políticas de demanda efectiva que son, básicamente, las políticas fiscal y monetaria.

El mérito de la fundamentación de Keynes es que criticaba al mercado auto-regulador con los mismos instrumentos analíticos y epistémicos de la teoría económica del liberalismo clásico y al interior de esta teoría. No se trataba de un ataque desde el exterior como fue el caso del marxismo, sino que acudía a los mismos razonamientos que servían de base para la analítica económica del liberalismo. Pero el mérito epistémico no pasaría de ser un ejercicio intelectual brillante y sin consecuencias prácticas, si no existiese un correlato histórico que le otorgue una proyección política, y le dé una significación epistémica y política al mismo tiempo. Quizá esa fue la virtud de Keynes: la de haber escrito y pensado de manera diferente a la ortodoxia oficial, pero totalmente identificado con la necesidad de generar respuestas para la coyuntura que el sistema mundo capitalista estaba viviendo.

Ese contexto existía; de hecho la fundamentación keynesiana apareció luego de la intervención del Estado en la economía y posterior a la enunciación del New Deal. Los técnicos de la administración Roosevelt crearon una panoplia de instrumentos conceptuales tendientes a darle coherencia y racionalidad al New Deal. Pero una cosa son las necesidades pragmáticas que nacen desde la coyuntura y otra la sustentación y legitimación epistémica-teórica a un modelo de sociedad y Estado hasta entonces desconocidos en el capitalismo. A partir de la propuesta de la demanda efectiva realizada por Keynes era la primera vez que la noción de mercado era desalojada del horizonte de posibilidades políticas, sociales y económicas del capitalismo, y pasaba a convertirse en un mecanismo complementario y auxiliar a las políticas de intervención estatal en la economía. Keynes produjo una verdadera revolución teórica al interior del pensamiento económico. Habría un antes y un después de la analítica keynesiana. Los economistas clásicos lo sabían demasiado bien, y comprendían que los marcos analíticos heredados desde el siglo XIX se revelaban impotentes para desarmar la analítica keynesiana. Tenían que buscar las grietas por las cuales infiltrarse y demoler la propuesta teórica de Keynes. Se trataba de recuperar a nivel epistémico el principio de realidad del mercado no solo como espacio de regulación social, sino como apuesta por la libertad humana.

Los neoliberales tenían que desechar el argumento keynesiano que convertía a los mercados en mecanismos complementarios a la acción estatal y pública, y al mismo tiempo tenían que buscar la forma por la cual restaurar la noción básica de los mercados autorreguladores. En cuanto a la planificación socialista soviética, los neoliberales simplemente la desearon del horizonte de posibilidades teóricas porque, según ellos,

correspondía a formas totalitarias de intervención que no ameritaban una analítica especial sino simplemente su rechazo activo y militante. La única disputa que ellos asumieron fue contra la analítica keynesiana, porque la reconocieron como parte de su campo epistemológico.

Los neoliberales tenían, por tanto, que restaurar el principio de realidad del mercado, y tenían que deconstruir y dismantelar la analítica keynesiana, ambas cosas al mismo tiempo. Para 1938 esa tarea parecía inconmensurable. El sistema-mundo entraba en la guerra, y de ahí saldría la conclusión de que el capitalismo tendría que ceder espacios para pervivir como sistema. El sistema-mundo capitalista y el recientemente creado orden socialista se encaminaban hacia la planificación y la regulación por la vía del Estado. De hecho, en 1948, cuando era imprescindible un marco analítico que permita la justificación y legitimación de la intervención estatal sobre la economía y el rol subordinado que asumían los mercados, los economistas de tendencia keynesiana eran ya predominantes y hegemónicos: Robinson, Kaldor, Harrord, Domar, Mirrless, Hansen, etc., refinaban y calibraban el instrumental analítico keynesiano, y el economista norteamericano Paul Samuelson publicaría un manual del pensamiento keynesiano que se convertiría en el texto de referencia de la academia norteamericana y europea, y que desalojaba, al parecer de manera definitiva, la analítica de los mercados como asignadores eficientes de recursos y como reguladores sociales.

Es en esa coyuntura, luego de la posguerra, que la democracia cristiana alemana adopta como políticas de estado los dos conceptos básicos sobre los cuales se articulará el pensamiento neoliberal: la *economía social de mercado*, y el *Estado social de derecho*. El concepto de “*economía social de mercado*”, puede comprenderse al interior de la tradición del liberalismo clásico como un intento de los neoliberales de restaurar el principio de realidad del capitalismo centrado en la regulación de los mercados y sus mecanismos automáticos de precios, pero reconociendo al Estado como una fuerza que tiene derecho a intervenir en el mercado. Ahí radica la diferencia con la tradición clásica.

Los neoliberales habían comprendido la complejidad del mundo en el que se encontraban. Aparentemente se trataba de una concesión a las propuestas keynesianas que demandaban la intervención del Estado a través de las políticas fiscal y monetaria, pero en realidad lo que los neoliberales proponían era la subsunción de esas políticas keynesianas a las lógicas del mercado. La intervención que el Estado debe hacer en el mercado es para evitar las distorsiones que puedan provocar fenómenos externos o internos al mercado como los monopolios, o las regulaciones al sistema de precios. El Estado, ahora para los neoliberales, debe convertirse en el garante de la libertad de mercado.

Los precios, en virtud de su carácter de demiurgos (creadores) sociales, no solamente expresan el máximo posible de racionalización en la utilización de recursos escasos, sino que ahora permiten transmitir “información” que tiene un costo determinado (la teoría económica los reconoce como “costos de transacción”). Cualquier mecanismo que distorsione la información que tienen en sí los precios (como los impuestos, los subsidios, o los monopolios), impide la regulación del sistema. El Estado debe vigilar que el sistema de precios, se convierta en un sistema de información transparente, automático y espontáneo.

La *economía social de mercado* plantea un modelo de intervención social en el cual las decisiones de regulación política y social, amén de las económicas, se sancionan y regulan desde un locus especial denominado mercado, y en el cual el sistema de precios asegura la estabilidad de todo el sistema. La sociedad entera se asimila al mercado y se convierte en “*sociedad de mercado*”; la economía misma se re articula a este mecanismo regulador y se convierte en “*economía de mercado*”. Como marco jurídico general actúa el Estado interviniendo en aquellos sectores en los que se hace necesario provocar o proteger a los mecanismos de mercado, es por ello que los neoliberales han sido acusados de promover una competencia dirigida. No se trata entonces de desechar la intervención del Estado sino de establecer cuánto Estado y cuánto mercado son necesarios y posibles.

Por ello, es necesario reprocesar el concepto mismo de Estado de la tradición clásica. Los neoliberales hacen del Estado la garantía de la libertad de los mercados. Ahora las políticas keynesianas, según los neoliberales, deben calibrarse en función de asegurar un mejor funcionamiento de los mecanismos de mercado, y deben olvidarse de todas las formas de intervención en la economía. Por tanto, es necesario elaborar un concepto de Estado correlativo a aquel de *economía social de mercado*, un Estado que intervenga en función de las coordenadas establecidas desde la lógica de los mercados. El neoliberalismo, al efecto, crea el concepto de “*Estado de derecho*”, o en la versión de la democracia cristiana alemana “*Estado social de derecho*”.

2.1.1.1.2. Neoliberalismo y sistema-mundo capitalista

El neoliberalismo es uno de los discursos referenciales a la hora de explicar y comprender la realidad no solo de América Latina, sino del mundo. Empero de ello, la referencia a la “larga noche neoliberal” amerita un proceso de reflexión, análisis y discusión sobre lo que verdaderamente significa el neoliberalismo. Se ha cuestionado tanto al neoliberalismo que su mención ha pasado a ser un tópico, es decir, un tema sobre el cual todo se asume por

conocidos sus fundamentos más esenciales. Sin embargo, la razón neoliberal lo abarca casi todo. Es un discurso fuerte, sólidamente estructurado, y epistemológicamente fundamentado.

Hay una dimensión geopolítica en el pensamiento neoliberal, porque atañe a la construcción del sistema mundo como un espacio integrado políticamente desde un centro de poder y que en la teoría tradicional hacía referencia a la noción de imperialismo, y desde el cual se integra a una sola dimensión la dinámica política del sistema-mundo capitalista. Pero el neoliberalismo también significa intervenir sobre las sociedades y sobre las subjetividades sociales, porque es un orden político que disciplina las subjetividades humanas integrándolas y reduciéndolas a la lógica mercantil. El neoliberalismo en su versión de ajuste de corto plazo, o políticas de choque (o shock), acudió a las metáforas médicas para justificarse y para legitimarse socialmente. El neoliberalismo se asumía como terapia social, como “cura social” de los males de una sociedad que había gastado por encima de sus posibilidades, de ahí las nociones de shock y las continuas referencias al discurso médico como discurso que legitima la imposición neoliberal.

El neoliberalismo tiene que ser comprendido de una manera totalizante e histórica al interior del sistema-mundo capitalista. Debe ser visualizado como la compleja búsqueda de los centros del poder, por sistematizar, legitimar y racionalizar la regulación del sistema mundo en una fase particular, aquella de la preeminencia del poder financiero mundial²⁵.

Se comprende por regulación del sistema-mundo capitalista las formas por las cuales el capitalismo busca su propia re-producción, esto es, la forma por la cual el propio sistema crea y re-crea las condiciones históricas que le son propicias para su existencia en términos de tiempo y espacio²⁶. Esa regulación del sistema-mundo, es política, institucional, jurídica, social, y, por supuesto, económica. La regulación política realizada al tenor del discurso neoliberal se sustenta en el discurso de la democracia liberal y el Estado social de derecho como únicos formatos de la acción humana. La regulación económica en el momento

²⁵ Para los fines de esta investigación, se entiende por “poder financiero mundial”, al proceso que emerge desde la crisis del sistema de Bretton Woods en 1973, y que conforma un espacio propio de control y arbitraje de recursos financieros, y que empieza con la creación de los euromercados de capitales (1973-1979), se continúa con el financiamiento privado al desarrollo, la crisis de la deuda externa (1982), y culmina con la creación de una finanza corporativa transnacionalizada, autónoma y autárquica, que ha creado marcos institucionales propios y con una gran capacidad de intervención mundial, como las bancas de inversión o las negociaciones sobre el mostrador (Over The Counter, OTC's), que tienen capacidad de movilizar enormes sumas de capital en forma instantánea y hacia cualquier parte del mundo, que pueden generar decisiones de arbitraje a nivel mundial sobre las decisiones de producción, inversión, empleo y valor de los tipos de cambio, entre otros procesos y fenómenos económicos. Este “poder financiero mundial” se imbrica con la banca multilateral de desarrollo, la OMC, el G20 y el Foro de Davos, en un complejo proceso que otorga sustento institucional a nivel global a la regulación neoliberal del sistema-mundo (Ver. Chesnais, Françoise: La Globalización Financiera, 1996).

²⁶ “Hablar de la regulación de un modo de producción es intentar expresar mediante leyes generales cómo se reproduce la estructura determinante de una sociedad” Aglietta, Michel: Regulación y crisis del capitalismo. Siglo XXI ed., 6ª. Ed. 1999, pp. 4.

neoliberal se ejerce sobre la disputa y el control de dos dimensiones básicas: la primera es la administración de los recursos sociales (los problemas de la asignación de recursos “escasos”); y, la segunda, es la regulación social (las decisiones sociales sobre: qué, cómo, cuánto, producir, distribuir y consumir).

Ambos procesos de regulación política y económica se sostienen al interior de una matriz de tipo jurídico y político en virtud de la cual el sujeto histórico del neoliberalismo es la corporación privada y transnacional. Si bien las investigaciones sobre el rol de las empresas capitalistas al interior del sistema capitalista, ha sido una constante al interior tanto de la economía cuanto de la sociología, también es cierto que en el neoliberalismo la corporación transnacionalizada adquiere una textura jurídica e institucional relativamente novedosa. Es por ello que las corporaciones intentan definir las coordenadas de la regulación del sistema en términos jurídicos, y demandan “seguridad jurídica”.

En el sistema mundo capitalista, la disputa y confrontación sobre estas dimensiones ha estado caracterizada por dos posiciones epistemológicamente contradictorias: la planificación y el libre mercado, aunque relevan del mismo campo conceptual, la economía. Son contradictorias porque asumen posiciones diferentes con respecto a la regulación del sistema-mundo, y desde estas posiciones generan ámbitos de intervención contrapuestos, aunque en ambas subyacen los conceptos fundamentales del sistema-mundo y del liberalismo: Estado y mercado.

En el neoliberalismo, la planificación no desaparece del horizonte de acciones humanas sino que se traslada, por decirlo de alguna manera, del Estado, hacia ese espacio privado que es la corporación transnacional. Al asumir las decisiones de la regulación económica, es decir, cómo administrar racionalmente recursos escasos, la corporación transnacional necesita de la planificación pero la somete a los requerimientos de la racionalidad empresarial, vale decir, las dimensiones del costo/beneficio. La planificación se privatiza y se convierte en un instrumento tanto económico como político. Las decisiones de delocalización o relocalización de procesos productivos al interior del sistema-mundo capitalista, implican un alto y complejo grado de racionalización y de planificación, pero que son tomados por ejecutivos de grandes empresas transnacionalizadas en función única y exclusivamente de su lógica costo/beneficio.

El neoliberalismo justifica esa privatización de la planificación como regulación social hacia el sector privado a través de una serie de legitimaciones discursivas que van desde la ética,

hasta el neoinstitucionalismo económico. Por ello el corpus teórico del neoliberalismo es, en realidad, altamente complejo e interdisciplinario.

2.1.1.1.3. Neoliberalismo como ideología

El neoliberalismo es más que una doctrina económica, política o social. Es economía porque estudia la regulación a través de una analítica concreta, aquella de la economía clásica, y el rol de los precios en mercados libres y autorregulados. Es política, porque fundamenta al Estado moderno, la democracia, y el sistema político moderno, desde el liberalismo clásico. Es ética, porque establece los fundamentos de la convivencia social desde una posición determinada por la razón de mercado y el individualismo. Es histórica porque construye a la razón de mercado como heurística e interpretación de la historia. Es jurídica porque establece un modelo de Estado y de contrato social desde el cual se regula y administran las sociedades. Es simbólica porque ha generado una ideología éxito individual sustentado en el consumo y en el mercado como espacio de competencias individuales.

El neoliberalismo mantiene un hilo conductor con el liberalismo clásico y decimonónico, sin embargo, es la respuesta a circunstancias concretas al interior del sistema-mundo capitalista, producidas por la disputa por la regulación entre la planificación y el libre mercado surgida a inicios del siglo XX y que cobran fuerza luego de la crisis del capitalismo de 1929-32.

El neoliberalismo, como tal, nace en su disputa contra la planificación expresada en dos formas: como planificación central (estado socialista), o como planificación descentralizada (estado de bienestar). Es decir, en la coyuntura histórica del New Deal del Presidente Roosevelt (1935), el Plan Beveridge, de Churchill (1942), y la planificación centralizada de la URSS, y los planes quinquenales de los años treinta (GOSPLAN).

La planificación implica la idea de racionalización al interior de la regulación social y económica y en la asignación de recursos. En ese sentido, es la respuesta a la crisis del sistema capitalista, sobre todo aquella de 1929-32. En esta respuesta, se asume que la autorregulación social realizada por el libre mercado puede provocar más problemas que aquellos que pueden solucionar y que a la larga implican un peligro para la pervivencia histórica del mismo sistema capitalista. La crisis de 1929 creó la recesión, el paro laboral y la pérdida de referentes sobre las promesas de la sociedad de mercado.

El impacto de la crisis de 1929-32, fue tan profundo que muchos sectores vinculados al propio sistema capitalista consideraron que éste estaba condenado a desaparecer. En 1942, el economista austríaco Joseph Schumpeter, un crítico despiadado del marxismo y el socialismo, expresaba: *“he intentado demostrar que inevitablemente surgirá una forma socialista de sociedad de la descomposición igualmente inevitable de la sociedad capitalista”* (Schumpeter, 1983, 16).

2.1.1.2. El modelo neoliberal: fundamentos teóricos

El neoliberalismo cubre una amplia gama de conceptos, nociones y prácticas como la globalización, la competitividad, la inflación, la estabilidad, la participación ciudadana, el ajuste macrofiscal, la flexibilización laboral, las reformas estructurales, el neoinstitucionalismo económico, el discurso de la pobreza, las microfinanzas, etc., todos ellos conceptos complejos y cuya discusión y análisis implican debates que, por lo general, generan disensos y confrontaciones porque, en realidad, definen un campo de legitimidades y positivities hechos desde las relaciones de poder.

En primera instancia, es necesario advertir y explicar que el *modelo neoliberal*, en un sentido largo, no comprende solamente al conjunto de medidas económicas determinadas por el ajuste macrofiscal y el control de la inflación, la privatización, el aperturismo, la liberalización, y la desregulación de los mercados, en conformidad con las directrices del FMI y del Banco Mundial y que son parte del denominado Consenso de Washington, también comprende una dimensión política y jurídica que implica cambios en el régimen de acumulación y en la forma por la cual se construye el Estado.

Puede decirse, por consiguiente, que el *modelo neoliberal* es la denominación a una serie de transformaciones económicas, sociales, jurídicas, teóricas, políticas, institucionales, epistémicas e incluso simbólicas que afectan al Estado, la sociedad y la naturaleza, y que implican una de las más grandes transformaciones del sistema-mundo en la hora del capitalismo tardío, cuyo centro de gravedad está en el capital financiero global y en la forma por la cual el patrón de acumulación²⁷ y regulación del sistema se van trasladando desde la esfera productiva-comercial, hacia la especulativa-financiera, acentuando los procesos de monopolización y de capitalismo monopolista de Estado²⁸.

²⁷ Retomo la definición dada por Alberto Acosta a la noción de “patrón de acumulación” capitalista: “Como ‘patrón de acumulación’ entendemos el ‘régimen social de acumulación’, a la ‘modalidad o modelo de acumulación’ y en términos más amplios también al ‘estilo de desarrollo’ o ‘modelo de desarrollo’”. Acosta, Alberto: Apuntes para una economía política del ajuste neoliberal. En Rev. Ecuador Debate No. 37, abril de 1996, Quito-Ecuador, pp. 51

²⁸ La noción de “capitalismo monopolista” ha sido trabajada por la escuela marxista americana, en especial por Baran y Sweezy, quienes sostienen que los mecanismos de concentración y centralización del capital son inherentes al capitalismo por

Esta transición implica cambios profundos y radicales en la correlación de fuerzas entre el capital y el trabajo a nivel global, y que pueden ser caracterizados por la deconstitución de la clase obrera como sujeto político-histórico y su reconversión como factor productivo. Esta deconstitución clausura el debate político de toda alternativa al capitalismo y posiciona al discurso del liberalismo político, económico y jurídico como “fin de la historia”²⁹; un discurso que es el correlato de nuevas formas de violencia, dominio y colonialidad del poder.

De otra parte, el neoliberalismo también clausura las formas políticas de Estado que se estaban creando desde la última posguerra, por cuanto asumen que el rol de intervención del Estado en la economía distorsiona el sistema de precios, y, por tanto, la capacidad regulatoria que tendrían los mercados como instituciones centrales del sistema capitalista. En ese sentido, y al mismo tiempo que deconstituyen la capacidad de acción política de la clase obrera, el neoliberalismo desarma al Estado de Bienestar, o en el caso de las economías no desarrolladas, al Estado Industrializante. No significa que el neoliberalismo esté opuesto a toda forma de intervención del Estado como comúnmente se cree, sino que le asigna roles diferentes y subordinados a la lógica de los mercados, de ahí que los liberales hayan sido acusados de crear artificialmente mecanismos de “competencia dirigida”.

El neoliberalismo es la forma política, económica y social por la cual se imponen las nuevas reglas de juego en esta gran transformación provocada por el capital especulativo-financiero mundial. Este formato legitima, justifica y permite la imposición de transformaciones en los entramados jurídicos y económicos bajo el argumento central de que las decisiones sobre la regulación social, validación de políticas públicas y la asignación de recursos deben ser realizados única y exclusivamente por mecanismos automáticos de mercado, entendiendo a éste no solamente como un espacio de compradores y vendedores, sino como una lógica de racionalidad individual que busca el máximo posible de beneficio al mínimo costo y esfuerzo permisible, y desde la cual se deben construir las nociones de sentido de la sociedad, el Estado y el derecho.

El modelo neoliberal, por tanto, implica un reordenamiento de las relaciones de poder y un uso estratégico de la violencia que permitan y aseguren esas transformaciones sociales

tanto, el “libre mercado” no ha existido ni existirá nunca. Cfr: Baran, Paul; y Sweezy, M. Paul: El capital monopolista. Siglo XXI, Ed., México, 1976.

²⁹ El discurso del “fin de la historia” es una constante en el pensamiento del liberalismo clásico. Fue formulado inicialmente por el filósofo alemán J. G. Hegel, y retomado por el filósofo francés Alexandre Kojève. En 1989 apareció en la Rev. Foreign Affairs, el texto de Francis Fukuyama sobre el fin de la historia, que coincidió a nivel histórico con el derrumbe de los países de “socialismo real”.

como cambios históricos. En ese sentido, es una amplia y compleja propuesta de teoría política, jurídica, económica y social, que reprocessa los contenidos del Estado, la contractualidad, el mercado, los intercambios mercantiles, y el rol histórico de los individuos. En esa propuesta, el neoliberalismo pretende clausurar la historia y presentarse como la realización de los ideales de libertad humana, es, en ese sentido, un proyecto civilizatorio³⁰. No es solamente un modelo de regulación del capitalismo, los mercados y las subjetividades humanas, sino un proyecto de civilización que cierra la historia en su propia legitimidad. Este matiz es importante porque permite comprender, explicar y analizar el uso de la violencia que hace el neoliberalismo. Como se trata de una propuesta civilizatoria, el neoliberalismo se pretende prometeico, y en virtud de ello utiliza la violencia como formato de perpetuación, expansión, y colonialidad. El neoliberalismo, se revela de esta manera como uno de los proyectos históricos más violentos porque considera que su violencia está legitimada por sus mismos marcos categoriales, es decir, la defensa de la libertad humana individual.

2.1.1.2.1. Neoliberalismo, planificación, crisis y disputa por la regulación del sistema

Es de indicar que la crisis de 1929 aparecía como presagiando la hora final del capitalismo. La violencia, la devastación y las profundas consecuencias que provocó la II Guerra Mundial, pusieron en el centro del debate el concepto de planificación, no como un dispositivo técnico sino como un concepto político en el cual se jugaba la sobrevivencia del sistema-mundo capitalista.

La planificación apareció como una necesidad de enmendar los errores del libre mercado. Por ello, la planificación relativiza el rol del mercado y lo convierte en mecanismo accesorio, y por tanto, el poder político que se sustenta en las relaciones del mercado también se convierte en una cuestión relativa. La planificación abre un espacio de disputa de sentidos al interior de la razón mercantil demostrando la incapacidad de los mecanismos de mercado por regular al sistema-mundo. De hecho, se acusaba a los mecanismos de mercado de haber llevado al mundo a la guerra. La planificación cierra el horizonte de posibilidades del mercado y lo convierte en un espacio complementario a un conjunto de decisiones tomadas desde fuera de su seno.

La idea de planificación incorpora una idea de racionalidad en la regulación. Racionalidad en la asignación de recursos (priorizando el uso eficiente de recursos en función de intereses y demandas establecidas socialmente), y racionalidad en la regulación social, esto es,

³⁰ Cfr.: HUNTINGTON, Samuel: The Clash of Civilizations, ...

determinando las decisiones sobre qué, cómo, cuánto producir, distribuir y consumir, como decisiones asumidas políticamente por fuera de los mecanismos de mercado (pero que no son necesariamente estatales). Pero al mismo tiempo que implica una idea de racionalidad, también abre el espacio para que la regulación del sistema sea puesta en términos sociales y en contenidos políticos de lo público, de ahí la preeminencia y la disputa por dar al Estado un nuevo formato en el que se pueda abrigar las nociones tanto de lo público cuanto de lo social

En un texto escrito en 1944 (el mismo año en el que Hayek publicó *The road of serfdom*), Karl Polanyi escribe en la primera página de “*La Gran Transformación*”:

“Nuestra tesis es que la idea de un mercado autorregulado implicaba una utopía total. Tal institución no podría existir durante largo tiempo sin aniquilar la sustancia humana y natural de la sociedad; habría destruido físicamente al hombre y transformado su ambiente en un desierto. Inevitablemente, la sociedad tomó medidas para protegerse, pero todas esas medidas afectaban la autorregulación del mercado, desorganizaban la vida industrial, y así ponían en peligro a la sociedad en otro sentido. Fue ese dilema el que impuso el desarrollo del sistema de mercado en forma definitiva y finalmente perturbó la organización basada en él.” (Polanyi, Karl: *La gran transformación*, FCE, México, 2006, pp. 49).

La disputa que los neoliberales emprenden en contra de la planificación no era una disputa técnica sino política. Planificación quería decir racionalización en la regulación del sistema por fuera de las decisiones individuales del mercado. Se trataba de un concepto que se sustentaba en la técnica para permitir la viabilidad política del sistema. Había, entonces, que disputar ese sentido de racionalización no desde lo técnico, disputa que el liberalismo la tenía perdida, sino desde lo ético.

La racionalización de la regulación hecha desde lo social y lo público, con un fuerte peso del Estado, implicaba, para los neoliberales, un atentado al concepto de libertad. No se trataba de la planificación como mecanismo de regulación, sino de la defensa de la sociedad como espacio de la libertad humana. La planificación transfería el poder de decisión a una “junta de directivos” o de “tecnócratas”, y al hacerlo se demostraba como una propuesta antidemocrática y antiliberal³¹. Si los neoliberales cuestionan a la planificación, no es por su

³¹ Al respecto, la objeción que plantea Hayek en contra de la argumentación que el poder de oficina central de planificación no es más grande que el poder ejercido por una junta de accionistas, se demuestra en el siguiente párrafo de *The road of serfdom*: “It is entirely fallacious to argue that the great power exercised by a central planning board would be ‘no greater than the power collectively exercised by private boards of directors’. There is, in a competitive society, nobody who can exercise even a fraction of the power which a socialist planning board would possess. To decentralize power is to reduce the absolute amount of power, and the competitive system is the only system designed to minimize the power exercised by man over man.” (Hayek, op. cit., pp. 33)

derivas técnicas, sino en sus contenidos políticos; y lo hacen en términos políticos que sitúan el debate al nivel de la ética: es decir, como una discusión sobre la libertad humana y la convivencia social sustentada, precisamente, en la libertad individual (libertad que se expresa en la propiedad privada y en los derechos de propiedad).

En ese tránsito de la política hacia la ética liberal, se produce también una transformación teórica clave al interior de la reconstrucción neoliberal, cuando el neoliberalismo estatiza lo social y lo público. En efecto, para lograr una dicotomía ética entre libertad y opresión, y con ello poner el debate en términos de blanco o negro, el neoliberalismo naciente ubica los contenidos del debate de la planificación y el mercado, como un debate entre el Estado, como esfera de la coerción, y la sociedad civil, como esfera de la libertad. Lo público, que no necesariamente era estatal sino social, por la alquimia del discurso neoliberal, se reduce a la dimensión estatal, y el estado, a su vez, se reduce al gobierno. El gobierno a los partidos políticos que disputan su conducción y éstos a la clase política.

La planificación aparece, entonces, no como una racionalización de la regulación social del sistema-mundo, en el que solo en última instancia participa y aparece el Estado, sino como un predominio del Estado sobre la sociedad civil, es decir, entre la libertad y opresión. En esta transición conceptual desaparece lo social y lo público y se asimilan estos conceptos de forma arbitraria a lo estatal y a lo gubernamental. Una vez asumido lo social y lo público como formas de una razón de Estado, la planificación pierde su condición de concepto político y se convierte en mero concepto técnico.

De esta manera, la reconstrucción neoliberal apunta a disputar el sentido de racionalidad a la planificación con respecto a la asignación de recursos y a la regulación social, y devolverle esa racionalidad cubierta ahora de un ropaje ético de defensa de la libertad humana, al mercado. En la disputa de sentidos con la racionalidad en la asignación de recursos y la regulación social inherente a la planificación, el orden mercantil opone los criterios de eficiencia por la toma de decisiones individuales con la libertad de elección. La disputa ha abandonado los territorios de la racionalidad a aquellos de la ética liberal. Así, la planificación podrá ser racional pero no es ética porque atenta a las libertades individuales.

Esto puede demostrarse por la deriva y el tono del texto de Hayek de 1944 *The road of serfdom* (El camino de la servidumbre). En este texto, Hayek plantea la incompatibilidad que existiría entre planificación y democracia, y establece una relación directa entre el “sistema privado de propiedad como la más importante garantía de la libertad” (“the system of private property is the most important guarantee of freedom.”, Hayek, *The road of serfdom*).

De esta manera, el debate propuesto por el neoliberalismo no es sobre la racionalización en el uso y asignación de recursos, sino sobre la libertad en el sentido individual y negativo del término³². La planificación implica la transferencia de poder a una autoridad central que impide, en virtud de sus decisiones sociales, la libertad de elección individual. Como concepto eminentemente técnico y despojado de toda aspereza política, la planificación, finalmente, debe ceder los espacios a la competencia del mercado: "Planning and competition can be combined only by planning for competition, not by planning against competition." (Hayek, *The road to serfdom*)

Así, se sitúan a un mismo nivel la racionalización en la regulación económica (planificación) con la competencia mercantil (autorregulación por la vía del sistema de precios). Hayek tenía en mente tanto al Estado Soviético y a la planificación centralizada, cuanto al Estado de Bienestar de Roosevelt y Truman, y al Plan Beveridge de Winston Churchill.

De hecho, luego de la II Guerra Mundial, el Estado que emerge no es el Estado liberal decimonónico, se trata de un nuevo estado que asume las tareas de la regulación y la asignación de recursos, y en el cual emergen con fuerza nuevos actores históricos y políticos, como la clase obrera, y un discurso alternativo al sistema capitalista expresado en el sistema socialista. Hayek, en 1944 está en minoría. Son pocos, o en todo caso no tienen posiciones de poder determinantes, quienes piensan que el Estado de bienestar de Roosevelt-Truman, o de Churchill, es un Estado totalitario en el mismo sentido en el que puede ser calificado el Estado soviético (y en el mismo sentido en el que Hayek califica al estado nazi-germánico).

Ahora bien, los neoliberales están claros que en su lucha por restaurar el principio del mercado como regulador del sistema-mundo, necesitan, para convencer, de algo más que la economía, necesitan de un formato político que armonice: a) la necesidad de supeditar la planificación a la competencia; b) que recupere el sentido de libertad individual como libertad de elección y sobre ese sentido fundamentar la convivencia social; c) que ponga a un mismo nivel democracia electiva con mercados competitivos; d) que otorgue al sistema de precios características de regulación del sistema mundo.

³² En efecto, el discurso liberal clásico conformado en la Ilustración, fundamentaba al derecho, la sociedad y la economía desde una posición de libertad humana e individualizada, de ahí la importancia que tiene en este discurso el concepto de "libertad". Con el propósito de una aclaración metodológica, la noción de "libertad negativa" se la debemos a Isaiah Berlin, en la cual ésta hace referencia a la ausencia de obstáculos a la acción de los individuos, se define, por tanto, por la ausencia de estorbos y de ahí su nombre de "negativa". La concepción de libertad negativa inaugura el liberalismo pluralista e individualista. Cfr: BERLIN, Isaiah: Dos conceptos de libertad y otros escritos. Alianza Editorial, Madrid, 2001. El concepto de libertad de los modernos fue acuñado por Benjamin Constant, y forma parte de la tradición del pensamiento liberal y su fundamentación de la democracia representativa. La libertad de los modernos es la libertad individual, mientras que la libertad de los antiguos (es decir los griegos clásicos), siempre hacía referencia a la polis. Cfr. Bobbio, Norberto: Liberalismo y democracia, FCE, México.

Ese formato político es el *Estado de derecho* liberal, pero como un nuevo contrato social en el que el *Estado de derecho* se convierte en la garantía contractual de la economía de mercado (o también *la sociedad de mercado*). Se trata de una reformulación del Estado de derecho liberal del siglo XIX, formulado por Kelsen, o Carl Schmitt, entre otros, pero con formatos políticos distintos habida cuenta de que las circunstancias del sistema mundo capitalista habían cambiado profundamente.

En efecto, la apelación al *Estado de derecho* liberal (que en la democracia cristiana alemana del canciller Erhard, se transformará en Estado *social* de derecho), era la maniobra política para otorgar contenidos jurídico-políticos a la disputa neoliberal sobre el sentido que debía asumir el Estado moderno en la era de la planificación y del Estado de bienestar (Welfare State). Se trata, en definitiva, de desmontar el Estado planificador por un Estado que garantice la contractualidad desde un enfoque de derechos individuales y burgueses, de tal manera que emerja la razón de mercado como razón histórica.

En el Estado de derecho se recupera la noción de contrato social en el sentido hobbesiano del término. El Estado de derecho es la supresión del Estado de naturaleza en el que las personas están en guerra permanente habida cuenta de la preeminencia de sus intereses egoístas. De las figuras de la contractualidad, el Estado de derecho fundamentado por los neoliberales recoge, en lo fundamental dos: aquella que releva de Hoobes, y aquella de Locke. La recurrencia a Hobbes es para justificar la preeminencia del interés egoísta e indicar que el Estado se constituye como contractualidad desde la base del interés egoísta (que es el fundamento del mercado autorregulador), mientras que la referencia a Locke está dada en el derecho a la propiedad como derecho natural (serán los derechos de propiedad expresados como derechos políticos fundamentales del Estado de derecho neoliberal). Sobre estas bases se edificará, desde la reconstrucción neoliberal, el Estado moderno.

La reconstrucción neoliberal ha sido un camino tortuoso, en el que ha aprendido a través del ensayo y error. Un camino lleno de violencia y dominación, y cuyos horizontes siempre fueron civilizatorios. En una primera época, la reconstrucción liberal re-fundamentó sus conceptos de base desde la ética, la epistemología, la política y el derecho. Los nombres de Hayek, Mises, Baudin o Aaron son fundamentales en este periodo. En un segundo momento, el neoliberalismo se dedicó a demoler los conceptos que fundamentaban la planificación descentralizada del Estado de bienestar, y que se configuraban en la analítica económica desarrollada por el economista inglés, John Maynard Keynes (1883-1946). En esta etapa será clave el nombre de Milton Friedman, entre otros.

En una tercera etapa, los neoliberales se lanzan al asalto del poder: Pinochet en Chile (tras el sangriento golpe de estado de 1973), Margaret Thatcher, en Inglaterra, y Ronald Reagan en USA, en 1979. América Latina durante la crisis de la deuda externa durante la década de los ochenta, los países asiáticos a fines de la década de los ochenta, y los ex países socialistas a partir de la década de los noventa.

En la década de los noventa, gobiernos conservadores-neoliberales logran captar el poder en casi todos los países de Europa occidental. Ello obliga a la reformulación de los contenidos del neoliberalismo, que ahora fundamenta una nueva institucionalidad mundial bajo las coordenadas del libre mercado y los derechos de propiedad; esta nueva institucionalidad estará centralizada en la Organización Mundial del Comercio, OMC, y en los convenios de protección a las inversiones, como el fallido Acuerdo Multilateral de Inversiones, AMI.

Para inicios del nuevo milenio, el mundo entero estará signado bajo la lógica del neoliberalismo. Es la época en la que el capitalismo puede hablar de globalización como un discurso triunfante. En esta última etapa, el capitalismo ha derrotado a sus fantasmas del pasado, pero se enfrenta a problemas que había creído resueltos, quizá el que más espacio tiene este momento, sea la discusión sobre el calentamiento global y la crisis ecológica. El neoliberalismo está en plena construcción de los conceptos que refuten desde la razón de mercado, aquellos argumentos que lo señalan como depredador de la naturaleza.

2.1.1.2.2. Las figuras del (neo)liberalismo: el individuo

La noción central del liberalismo y del neoliberalismo es aquella del individuo. Los individuos como entes separados de toda referencialidad social y comunitaria son una creación del capitalismo y la modernidad. Los seres humanos siempre hemos estado en referencia con comunidades, sociedades o familias que nos han protegido y nos han permitido crear nociones de sentido en virtud de las cuales la individualidad siempre estaba condicionada a la pertenencia comunitaria, social o familiar. Es solamente con el advenimiento de la modernidad y el capitalismo que se crea la noción de individuo, y desde ella se fundamenta a la sociedad.

Uno de los procesos de esa constitución de la individualidad es el discurso de los derechos naturales (ius-naturalismo), que implica una ruptura con el orden medieval europeo y que instauro el derecho en la dimensión del individuo. De los derechos naturales, a los derechos

positivos media la conversión de la burguesía en clase histórica. En última instancia, los derechos humanos son una creación de la burguesía para legitimar el nuevo orden histórico y disputar los sentidos de poder con el moribundo orden feudal. Por ello, Jeremy Bentham criticaba acremente la declaración de los derechos humanos de la Convención Francesa de 1789. Los hombres ni nacen libres ni son iguales, dice Bentham, todo lo contrario, tienen que luchar por su libertad y desde que nacen son diferentes. Pero hay que visualizar la crítica de Bentham como parte de ese proceso de constitución histórica de la burguesía.

El sedimento de esa discusión deja como resultado la fundamentación del individuo como centro de conformación y estructuración del nuevo orden histórico: el orden burgués. En efecto, para cimentar a la sociedad moderna y capitalista desde una noción de individualidad es necesario asumir a esta noción como parte inherente del Ser en cuanto articula a todo lo existente, por ello se convierte en ontológica, y como recurso necesario para fundamentar todo relacionamiento social, de ahí su formulación como axiomática (que no necesita demostración).

En otras palabras, el individuo como un ser humano fragmentado de toda referencia a cualquier proceso comunitario, social o familiar, que se enfrenta él solo al mundo, que tiene que resolver su ser en el mundo a partir de su propia subjetividad, que ha roto todo lazo de solidaridad con sus semejantes, y que busca la forma de que sus propios intereses se conviertan en los intereses sociales, se transforma en la justificación desde la cual se construyen nociones de sentido que no admiten discusión posible, justamente por ello se convierten en axiomática, es decir, en algo que no necesita de demostración alguna.

De ahí que la noción de "libertad", tan cara al discurso del liberalismo, no sea puesta en términos sociales, comunitarios o históricos, sino exclusivamente en términos individuales. La libertad que se pregonaba al interior del sistema capitalista solamente es la libertad de los individuos, no la libertad de sus comunidades o de sus sociedades en su conjunto; por ello, en el discurso del liberalismo existe una fisura desde su origen entre las nociones de libertad y justicia.

En efecto, comprendidas desde una dimensión individual, la libertad y la justicia se convierten en antitéticas, en contradictorias. La libertad individual implica la apertura de un espacio que se construye en oposición a otra individualidad, mientras que la justicia por definición relativiza ese espacio; por ello, y solamente desde la visión liberal, hay que optar entre la una o la otra. Si se opta por la libertad se sacrifica la justicia y viceversa. Sobre esta

cesura se inscriben las dos retóricas o los dos proyectos políticos y sociales más importantes de la modernidad: el liberalismo y el socialismo.

El liberalismo siempre adujo defender la libertad individual, mientras que el socialismo realizaba una opción por la justicia. Para el liberalismo, el socialismo sacrificaba la libertad en nombre de la justicia. Para el socialismo, la libertad no tenía sentido si no existían justicia y equidad. Pero siempre inscritas en la matriz moderna y con una base de sustentación ontológica y epistémica centrada en los individuos. Quizá estas definiciones puedan aclarar mejor lo que el liberalismo entiende como “libertad negativa”, y puedan alumbrar el hecho de que, en el fondo, se trata de una justificación casi desesperada por mantener una dimensión individualizada de la libertad humana.³³

Sin embargo, la figura del “individuo” también se convierte en una figura ontológica en el sentido de que lo existente en cuanto Ser, solo puede concebirse como un Ser fragmentado de toda relación comunitaria, social o familiar, vale decir, solo puede existir como un Ser individualizado de toda adscripción solidaria y fuera de toda referencialidad comunitaria. Por ello la deriva violenta que es intrínseca al liberalismo: para formar individuos solos, atomizados y masificados, es necesario destruir las comunidades, o sociedades no-individualizadas.

Esta individualización del Ser es fundamental para el capitalismo porque solo desde ese proceso el capitalismo puede producir el mundo mercantil y la ganancia individual. Marx había concebido al capitalismo como un sistema caracterizado en lo fundamental por la producción de mercancías, pero la producción mercantil abarca incluso a la condición humana. En el capitalismo las personas se convierten en mercancías, y convierte a la mercancía en un poder externo a él, que lo determina y lo subyuga. Marx denominaría “fetichismo de la mercancía” a esta deriva metafísica del capitalismo en el que las cosas valen más que los seres humanos. Si la mercancía solo sirve como unidad homogénea e indiscernible de sus congéneres, las personas también deben adscribir a esas características y su Ser será, asimismo, indiscernible y homogéneo. Los comportamientos sociales serán la agregación de estas individualidades. De ahí la noción de “demanda agregada” del discurso de la economía clásica, o la noción de “masa”, o más recientemente, la noción de “multitud”, de la filosofía política moderna. La ontología del capitalismo, en última instancia, es la ontología de la mercancía.

³³ Existen otras formas de libertad humana aparte de la libertad individualizada. La libertad comunitaria es una de ellas. El movimiento indígena ecuatoriano ha realizado uno de los aportes más valiosos en este sentido cuando han propuesto el Estado Plurinacional como un contrato social que respete las diferencias. En el fondo de esta propuesta del Estado Plurinacional subyace una noción de libertad diferente de aquella del liberalismo. Cfr.: CONAIE, Proyecto Político, Quito, 1994.

En el liberalismo la figura del “individuo” se proyecta en el ámbito económico como “*consumidor*”³⁴, y en el ámbito político como “*ciudadano*”. El envés del *consumidor* es el *ciudadano*. Tanto el *consumidor* como el *ciudadano*, en este formato dado desde el liberalismo, constituyen categorías que implican violencia, imposición y colonialidad del poder. El ciudadano adquiere una racionalidad y un formato que se expresa en la noción de contractualidad que fundamenta al Estado moderno, mientras que el consumidor actúa en función de maximizar sus preferencias en un espacio denominado mercado. Como puede apreciarse, desde el liberalismo, Estado y mercado tienen una misma fundamentación ontológica y política.

Estas nociones de base otorgadas por el discurso clásico del liberalismo son retomadas por el neoliberalismo para imponer los cambios históricos que ellos han definido como necesarios y universalmente válidos. Esta axiomática del consumidor y del ciudadano son el hilo conductor que unen el liberalismo clásico con el neoliberalismo. Las nociones que fundamentan al Estado y la sociedad están puestas en la perspectiva de seres humanos que han roto toda referencia a sus orígenes comunitarios, que son obligados a utilizar la solidaridad en forma estratégica, que luchan todos contra todos por defender sus propios espacios y en donde el prójimo siempre es visto como un adversario (en el discurso de la economía se transformará en “competencia”).

El discurso del liberalismo clásico se inventó una justificación para este mundo en el que “el hombre es lobo del hombre”, es el Leviatán como monstruo que las personas se ven obligados a crear para evitar su destrucción común; ese monstruo es el Estado. Como la libertad solo puede ser comprendida en términos de esa individualidad, la constitución del Estado solamente puede darse a condición de ceder los espacios de la libertad individual. El Estado es la metáfora del monstruo mítico de la Biblia que en la metafísica del liberalismo “roba” o “amenaza” a la libertad del individuo. Para el liberalismo, el Estado, en efecto, siempre será una amenaza. No tiene más remedio que aceptarlo pero trata siempre de acotarlo.

Más Estado significa, para el liberalismo, menos libertad. Quizá por ello exista en la teoría política del liberalismo una preocupación de la fundamentación del Estado desde sociedades transidas por el conflicto entre individualidades que buscan a como dé lugar

³⁴ EL discurso económico del liberalismo creó una metafísica sobre la persona como individuo adscrito a las coordenadas del mercado y el beneficio. A esa metáfora fundante del discurso económico, y que nunca ha sido demostrada, la economía lo denomina como *homo economicus*. El hombre económico es la base sobre la que se sustenta la noción de “capital humano” en los modelos de crecimiento de la economía liberal. La deriva más fascista de esta noción se la puede encontrar en la denominada “neuroeconomía”. En la que la condición ontológica del consumidor se la asume incluso a nivel fisiológico.

imponer su espacio, y por tanto no sea extraño que una de las referencias de la filosofía política actual sea la reflexión hecha por Hobbes de que el estado originario, vale decir, el estado de naturaleza (o también conocido como el modelo “iusnaturalista”), era un espacio de confrontación³⁵. En el mundo del liberalismo, la tensión entre egoísmos fundamenta al Estado (por la vía del contrato social), y al mercado (por la vía de la competencia).

Habida cuenta de la metáfora fundacional entre Estado (o sociedad) de naturaleza y Estado (o sociedad) civil, los opone y justifica la creación del Estado sea desde un pacto civil pacífico o una imposición bélica, el Estado siempre será considerado a contrapunto de la sociedad. Hay una dicotomía fundamental en la que la libertad está en el otro lado de la orilla en la que se encuentra el Estado. De hecho, el modelo neoliberal implica un proyecto de Estado, al que han denominado como “*Estado-mínimo*”³⁶, y un proyecto de sociedad regida por las leyes del mercado, y a su vez éste por el mecanismo de los precios, de ahí el concepto de “*economía de mercado*”.

2.1.1.2.3. La “sociedad de mercado” y los precios taumatúrgicos

Una sociedad constituida por individuos egoístas que buscan únicamente su satisfacción individual es una sociedad en permanente tensión y a punto del conflicto, pero el liberalismo ve en esta tensión provocada por el individualismo el centro de la regulación social. El enfrentamiento de todos los individuos entre sí por satisfacer sus propios intereses egoístas produce algo de lo que ellos no están conscientes: la regulación social. Adam Smith, el padre del liberalismo económico, se asombraba del hecho de que la libertad individual por conseguir la satisfacción de sus propios fines termine a la larga regulando a toda la sociedad. Los vicios privados terminan convirtiéndose en virtudes públicas.

Regular la sociedad implica responder a las preguntas de: ¿qué, cómo, cuánto y cuándo producir, distribuir y consumir? Esa regulación, según el liberalismo, se establece mediante el complejo y casi infinito juego de decisiones individuales, sin que exista un poder superior que lo sancione o lo encause hacia cualquier dirección y que se regulan mediante el mecanismo de los precios. Adam Smith denominaba “mano invisible” a este mecanismo que lograba como producto inconsciente de las múltiples decisiones individuales la regulación de la sociedad en su conjunto.

³⁵ Cfr. BOBBIO, Norberto: Thomas Hobbes. FCE, México, 1992

³⁶ La propuesta del Estado mínimo (Estado gendarme) es parte de la concepción del liberalismo clásico, en el cual el Estado habida cuenta del monopolio legítimo de la violencia puede asegurar la contractualidad tanto social (contrato social), cuanto individual (mercado). Sin embargo, el anarco-capitalismo americano ha generado una corriente denominada “libertaria”, que adscribe el denominado “estado-ultramínimo”, en el que incluso el monopolio legítimo de la violencia se privatiza. Cfr: Nozick, Robert: Anarquía, Estado y utopía. FCE, México, 1990. Las corrientes de los “libertarios” ahora son parte de la agenda neoliberal y son divulgadas por una serie de think tanks, entre ellas el Instituto Libertad.

El espacio en el que esas decisiones individuales y egoístas se demuestran y realizan es el mercado, el mecanismo es la competencia; la metáfora fundacional: el mercado libre, o la libre competencia; la referencia metafísica: la mano invisible; el contexto político: la libertad de un estado de naturaleza que no es controlado ni regulado por la sociedad política (el Estado). Mientras que para todas las sociedades históricas que han existido, los mercados eran solamente sitios de intercambio ritual, simbólico o concreto de bienes y servicios, para el liberalismo el mercado es *algo más* que un sitio de compra y venta, es un sitio de regulación social e histórico. Nace de esta manera, quizá el concepto más importante y fundamental del liberalismo y, por supuesto, del neoliberalismo.

En efecto, el neoliberalismo retoma la noción de libertad individual y la sitúa en las coordenadas históricas del mercado y asume el hecho de que solamente al interior de estas coordenadas establecidas por el mercado la libertad puede tener consistencia ontológica e histórica. El mercado asume una dimensión ética porque asume que la libertad individual fundamenta la interacción humana y esta libertad solo puede desplegarse en un locus sin regulación, en la ocurrencia el mercado; pragmática porque desde ese locus (mercado) se determinan las nociones de sentido de la acción humana; y epistémica porque solamente desde el mercado puede desarrollarse una analítica de las sociedades y la riqueza. Así, limitar al mercado, es limitar la libertad humana. Atentar en contra de los mecanismos de mercado es constreñir y atentar a la libertad de la persona en su sentido más ontológico, ético, pragmático y epistémico. Ha nacido, por tanto, el concepto de “*sociedad de mercado*”, o también “*economía de mercado*”, uno de los conceptos fuertes de la gran transformación neoliberal y que servirá de justificación ex ante a su proyecto de violencia y dominación.

Entonces, el concepto “*economía de mercado*” no hace referencia solamente a mecanismos económicos de producción, distribución y consumo, sino a la forma por la cual la sociedad en su conjunto se regula a sí misma. En ese sentido, la sociedad capitalista en general, y la sociedad neoliberal en particular, son las únicas sociedades en la historia humana que han creado el mecanismo de mercado como regulador social, histórico y político. En efecto, mientras que en la mayoría de las sociedades humanas el mercado ha estado por fuera de la economía, en el capitalismo, mercado y economía conforman una misma realidad y dimensión³⁷.

³⁷ Con respecto al capitalismo y a sus fundamentos económicos, Karl Polanyi escribe lo siguiente: “Todos los tipos de sociedad están limitados por factores económicos. Pero la civilización del siglo XIX era económica en un sentido diferente y distintivo, ya que optó por basarse en una motivación que raras veces se ha reconocido como válida en la historia de las sociedades humanas y que ciertamente no se había elevado jamás al nivel de una justificación de la acción y el comportamiento consuetudinarios: la ganancia. El sistema de mercado autorregulado derivaba peculiarmente de este principio.” Polanyi, Karl: La Gran Transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo. FCE, México, 2006, pp. 76.

En la “*economía de mercado*” los precios adquieren el papel de demiurgos (creadores) sociales porque expresan la racionalidad del sistema, de ahí el hecho de que debe incluso sacrificarse a la sociedad a fin de salvar la estabilidad de los precios, vale decir, la estabilidad del sistema. El sistema de precios no es parte solamente de un sistema económico, sino incluso del sistema político porque a la larga lo que se regula a través de los precios no es únicamente el mercado sino la sociedad en su conjunto. Si el sistema de precios se hunde, no se cae la economía, se cae el sistema capitalista y con él las relaciones de poder que creó. El fantasma del neoliberalismo es la inflación, no porque constituya un “impuesto para los pobres”, sino porque pone en riesgo la estabilidad del sistema en su totalidad.

Ahora bien, la estabilidad de los precios no implica una posición de punto fijo sobre determinado baremo, sino básicamente el control de la inflación. Sin embargo y paradójicamente, la inflación no se produciría en el sitio en el cual se originan y se forman los precios, a saber, en las empresas, ni tampoco en el sitio en el que se genera la circulación monetaria y se crea dinero a través del crédito, es decir, los bancos privados, sino en el lugar en el que se emiten los billetes y monedas, vale decir, el Banco Central.

Es una curiosa forma de entender la economía la del neoliberalismo en el que separa la estructura de los precios y el crédito, de la emisión de las monedas, como si fuesen dos realidades diferentes. Gracias a esta operación, el neoliberalismo ha convertido en culpable de la inflación al Banco Central, y por tanto al Estado, y ha liberado de toda culpa a los empresarios y a los banqueros. No solo eso, sino que las empresas y los bancos ahora se convierten en víctimas de la supuesta irresponsabilidad estatal que emite billetes y monedas sin ningún respaldo y generan por consecuencia inflación. Esa irresponsabilidad estatal se debe, supuestamente, a que el gobierno gasta demasiado generando un déficit fiscal y, al hacerlo, de una parte desplaza a los empresarios que podrían hacerlo de mejor manera y sin generar inflación, y, de otra, acumula de impuestos al sector privado que ve acotadas sus posibilidades de crecimiento, inversión y empleo.

Como puede apreciarse, el argumento neoliberal que separa arbitrariamente los precios de las monedas (y genera dos teorías para cada uno de ellos: una teoría de los precios y una teoría monetaria)³⁸, se convierte en dispositivo teórico que encubre el rol reasignador de la

³⁸ El economista inglés John Maynard Keynes también se asombraba de esta incoherencia de la economía clásica del liberalismo, en virtud de la cual ésta explica el funcionamiento de los precios en función de la teoría de los costos de producción (el costo primo marginal), y al mismo tiempo genera una explicación de los precios desde la denominada “teoría cuantitativa”, según la cual la inflación depende de la cantidad de dinero existente en el mercado. Keynes, de su parte, hace

riqueza de la inflación, y en coartada política que permite victimizar a los empresarios y acusar al Estado de irresponsabilidad social al generar inflación por la emisión inorgánica; esta manipulación teórica y metodológica permite generar una serie de medidas de intervención social con el propósito de privatizar la esfera pública, habida cuenta de que su mantenimiento cuesta recursos, a la sociedad le significa inflación y, además, toda intervención del Estado en la economía implica un atentado a la libertad humana.

Para resolver la inflación según el neoliberalismo sería necesario quitarle al Estado todas las atribuciones que tiene con respecto a la emisión de la moneda y a su participación en la economía. De ahí su insistencia por la autonomía del Banco Central. De ser posible, y para que sea creíble, la emisión monetaria debería estar fuera del Estado, y si es factible debería ser transferida al sector privado, como es el caso en los esquemas de sustitución monetaria como la dolarización.

Una vez neutralizada la capacidad de intervención del Estado en la economía, es necesario abordar el problema del crecimiento económico. En este concepto del “crecimiento económico” el discurso neoliberal aprovecha la fuerte carga simbólica que tiene la noción de crecimiento para crear una estrategia política sobre la cual descansa la legitimidad de su voluntad de poder.

2.1.1.2.4. La noción de crecimiento económico en la estrategia neoliberal

Las políticas de intervención neoliberal sobre el Estado para desarmarlo como opción de desarrollo y posicionar en su lugar a los mecanismos de mercado, pueden obtener un consenso y un reconocimiento social, gracias a la fuerza simbólica y al rol legitimante que tiene la noción del crecimiento económico. En efecto, de todos los conceptos creados desde la positividad de la economía liberal, el de crecimiento es uno de los que más connotaciones simbólicas posee. Es un concepto hecho a la medida de las ilusiones y utopías de la modernidad y el capitalismo. Con la misma fuerza que el creyente cree en la epifanía de la voluntad divina, el economista liberal clásico y el economista neoliberal creen en las atribuciones y virtudes mágicas del crecimiento. Es una especie de magia en la que el crecimiento se convierte en taumaturgo de la realidad.

Esta noción del crecimiento económico recupera y pone en perspectiva de las necesidades políticas del neoliberalismo, el concepto decimonónico e iluminista del progreso. Crecimiento

dependen la estructura de los precios de los niveles globales de producción y empleo. Cfr.: Keynes, J.M.: Teoría General de la ocupación, el interés y el dinero, FCE, México.

económico es otro símbolo de progreso y éste, por definición no admite discusión. En la simbólica moderna, toda persona, o todo pueblo quieren progresar, quieren “salir adelante”. Para el liberalismo, poner trabas al progreso es ser retardatario. De la misma manera, poner trabas al crecimiento es una aberración. Es antihistórico. En esta noción de crecimiento económico el discurso neoliberal crea un fetiche al cual rinde tributos, oraciones y penitencias. El crecimiento económico, según la doctrina neoliberal, resolverá por sí solo los problemas de la pobreza, inequidad, desempleo, falta de oportunidades, contaminación y degradación ecológica, etc.

El crecimiento económico se convierte en la parusía del capital. En el horizonte utópico hacia el cual necesariamente hay que llegar, a condición de que se dejen libres los mercados y que el Estado respete las reglas de juego del sector privado. Gracias a esta noción de crecimiento, el neoliberalismo puede deconstruir aquellos modelos económicos y sociales que comprendían la intervención del Estado y que se asumían siempre como modelos de desarrollo y posicionar su proyecto político no como un modelo de desarrollo sino como un modelo de crecimiento. El neoliberalismo nunca mencionará al desarrollo como objetivo en sí mismo, sino como un sedimento o producto final del crecimiento. El neoliberalismo, por tanto, no puede ser concebido como un modelo de desarrollo.

2.1.1.2.5. El neoliberalismo político y el Estado social de derecho

El sistema-mundo luego de la última posguerra experimentó cambios realmente importantes en el orden económico, social y político. El Estado se convirtió en el centro de gravedad político que permitió rearticular las relaciones internacionales y al interior de cada país, de ahí nace el sistema de Naciones Unidas y los nuevos formatos de regulación pública que asume el Estado. Nadie pensaba en que el Estado no debía intervenir en la economía, sino que el debate estaba signado por las formas y la intensidad por las cuales debería intervenir el Estado. La estatización de ramas productivas enteras, la nacionalización de recursos, las políticas de seguridad social y protección laboral, la participación de los obreros en la administración de las empresas, el control del crédito, el control de los tipos de cambio, las actividades compensatorias a los desequilibrios momentáneos de la economía, entre otras medidas, estuvieron a la orden del día en el mundo que siguió inmediatamente a la última posguerra.

La academia norteamericana creó la teoría del desarrollo para generar marcos de intervención en la periferia del sistema-mundo capitalista³⁹. Es en esa coyuntura cuando se generan las nociones teleológicas del desarrollo y la modernidad se asume como modernización, es decir, como una tarea imprescindible, en virtud de la cual los marcos civilizatorios de la modernidad se convierten en mecanismos específicos de direccionamiento económico bajo la tutela de los Estados que intervienen activamente utilizando las políticas de demanda (fiscal y monetaria).

Para salir de la pobreza, los países pobres debían esforzarse en alcanzar a los países más ricos, modernizando sus estructuras productivas, agrarias y sociales. El Estado tendría que asegurar que los excedentes sociales se canalicen hacia los sectores considerados prioritarios por la planificación económica. Los países ricos se convertían en el ejemplo, o en el espejo en el cual debían mirarse los países pobres. Los países de la periferia del sistema-mundo, no son asumidos como países pobres, explotados y subordinados, sino como “países en vías de desarrollo”, o “países de desarrollo relativo”, o “subdesarrollados”. De hecho, en la periferia del sistema-mundo capitalista se crea la figura del “Estado Industrializante”, bajo la tutela y dirección de los países del centro del sistema-mundo capitalista, que a su vez habían adoptado la forma de “Estado de Bienestar”.

Esta realidad dejó sin soporte histórico a la teoría clásica del liberalismo político. En efecto, la teoría del liberalismo político que dicotomizaba al Estado o “sociedad política” de la “sociedad civil”, a partir de la metáfora del “estado de naturaleza”, no podía sustentar y justificar a nivel teórico la activa intervención del Estado en la economía, ni las prácticas de planificación económica, dirigismo y proteccionismo que fueron la tónica del sistema-mundo en esa coyuntura. La teoría política liberal cambió el norte de su brújula epistemológica hacia la comprensión de la democracia y la participación política, más que a la fundamentación de la relación entre Estado y sociedad civil en contextos de intervención económica del Estado. La preocupación del liberalismo fue la de sustentar, comprender y analizar las formas de participación política y los contextos de la democracia representativa. Su énfasis, entonces, fue en los mecanismos de la representación política, el estudio del sistema político, las modalidades que asume la clase política y las formas de intervención social a partir de la cultura política. Sin embargo, el tema de fondo: ¿porqué el Estado liberal debe intervenir en la economía?, se soslayó del debate dominante, a excepción del ordoliberalismo que lo asumió como el centro de sus preocupaciones.

³⁹ En ese sentido, el texto clásico de la visión teleológica del desarrollo sea W. W. Rostow: Las cinco fases del crecimiento económico. En América latina, la Comisión Económica para América Latina, CEPAL, creada por el economista argentino Raúl Prebisch, produciría las escuelas de pensamiento más importantes, el estructuralismo latinoamericano y la escuela de la dependencia.

De todos los países del centro del sistema-mundo, Alemania tenía un estatus particular, habida cuenta de que el país había sido fragmentado entre las dos potencias a la sazón dominantes (EEUU y la Unión Soviética); y en consideración de la fobia al Estado que se había generado en Alemania producto del nazismo, se produjo un vacío político que fue llenado por las propuestas ordoliberales. Alemania se constituyó en el experimento y a la vez en la región en la cual el liberalismo pudo reformular sus contenidos en función de las exigencias de la coyuntura. Fue en este país en donde, de la mano de la Democracia Cristiana, se llevó adelante la construcción de la economía social de mercado y del Estado social de derecho, vale decir, el proyecto neoliberal.

Ahora bien, el concepto de Estado social de derecho forma parte del arsenal teórico de los ordoliberales, y expresa tanto sus preocupaciones sobre la coyuntura cuanto su proyecto político. La noción de Estado social de derecho fue elaborada para criticar, oponerse y buscar las formas de construir un Estado lo más alejado posible del formato del Estado de Bienestar que se construyó desde la última posguerra. El Estado social de derecho enunciaba un contrato social alejado de todas formas de planificación o socialismo de Estado. Si se quiere, el Estado social de derecho es el envés radical del socialismo de Estado. En virtud de ello, se necesitaba de una fundamentación a este concepto que recupere tanto las propuestas del individuo y el mercado como regulador social, cuanto las necesidades de intervención estatal en la economía. Se trataba de una compleja articulación teórica de dos realidades aparentemente irreconciliables.

La noción de *Estado social de derecho* se distancia de la concepción tradicional del liberalismo, que consideraba al derecho como un formato que se adecuaba a las necesidades del mercado y del capitalismo desde fuera de la economía, y las sanciona desde una posición separada de la lógica de los mercados. Para el liberalismo clásico, la esfera del derecho era parte de la esfera política que se justificaba desde la noción básica del Estado de naturaleza, mientras que la economía era parte de la sociedad civil. Derecho y economía, en el liberalismo clásico, tenían una misma raíz pero caminos separados.

Por el contrario, para los neoliberales, el derecho no es un formato que se adecúe al mercado, sino que expresa las *reglas de juego* del sistema. Esta distinción de *reglas de juego* es fundamental y es parte de la tradición del derecho consuetudinario del derecho anglosajón. Ahora bien, estas *reglas de juego* para el funcionamiento del capitalismo no vienen desde fuera de las sociedades, sino que, por el contrario, las constituyen históricamente y nacen desde su interior. El capitalismo, por tanto, es la expresión de reglas

de juego históricamente determinadas. Esas reglas nacen de las costumbres o del ethos de una determinada sociedad. Con una convergencia curiosa con el materialismo histórico, los neoliberales ven al capitalismo como una organización social sostenida desde el sistema de precios, es decir la economía, y que expresa reglas de juego atávicas de las sociedades. Ahí donde las reglas de juego se unen a los derechos de propiedad se constituye la trama económica de las sociedades y desde esa trama nacen los Estados. El Estado moderno se crea para proteger los derechos de propiedad que se expresan en los mercados⁴⁰.

El Estado, entonces, se constituye para proteger los derechos de propiedad y para garantizar el libre juego de individuos que buscan maximizar sus funciones de utilidad. Las reglas de juego determinan a la larga las instituciones sobre las que se sostienen las sociedades. El respeto y la garantía de los derechos de propiedad determinan un rol específico para el Estado. Puede ser que el Estado sea la salida del estado de naturaleza, pero básicamente es una institución social y política que responde a hábitos y costumbres atávicas de las sociedades. El Estado no se contrapone a la sociedad civil, sino que se produce al interior del libre juego de intereses privados y en base a reglas de juego instituidas histórica y socialmente. Quizá por ello haya una convergencia epistémica entre los neoliberales modernos y la sociología de Max Weber. Hay que recordar que Max Weber cambia el énfasis del estudio sociológico de las relaciones sociales de producción propuestas por el marxismo, hacia el análisis de la racionalidad del sistema.

Las reglas de juego están determinadas por las costumbres, y éstas se expresan luego en códigos determinados por el derecho y por las instituciones. Las instituciones son, de hecho: “el marco en cuyo interior ocurre la interacción humana” (North, Douglas: 2006, pp.14), y como tales dan una estructura desde la cual se comprende a la historia en su conjunto. Según el premio Nobel de economía, Douglas North, aquello que provoca el cambio de las instituciones son los cambios en los precios relativos (North, ibidem). Según esta propuesta, los precios no son solamente los demiurgos de la realidad social, sino también el motor de cambio histórico. Con el neoinstitucionalismo económico, los neoliberales encontraron la razón histórica que siempre habían estado buscando. El mercado se convertía en una realidad que superaba incluso al capitalismo. El mercado se convertía en la institución más antigua de la humanidad, y la creación del Estado liberal representaba un paso más en la racionalización del mundo. Se trataba de un Estado que respetaba esas instituciones porque

⁴⁰ Al respecto, Douglas North y Paul Thomas establecen lo siguiente: “... the differences in the performance of the economies of Western Europe between 1500 and 1700 was in the main due to the type of property rights created by the emerging states in response to their continuing fiscal crisis... Even in our day, the government is primarily an institutional arrangement that sells protection and justice to its constituents. It does so by monopolizing the definition and enforcement of property rights over goods and resources and the granting of rights to the transfer of these assets. In return for this service, the state receives payment in the form of taxes. “ .” North, C. Douglas, y Thomas Paul Robert: *The Rise of the Western World. A New Economic History*. Cambridge University Press, 1973, pp. 97.

de hecho nacía desde ellas para asegurar su protección y su desarrollo. El Estado se convertía en el garante del derecho, y éste era la racionalización histórica de instituciones y reglas de juego atávicas y consuetudinarias. El Estado solo puede ser, entonces, la garantía del derecho, en otras palabras, un *Estado de derecho*.

El derecho, entonces, es una institución que codifica las reglas de juego sobre las cuales operan los mercados. En ese sentido, el capitalismo se naturaliza y se convierte en una especie de realización histórica universal. Si el derecho determina las reglas de juego sobre las que opera el sistema capitalista, y si esas reglas de juego están determinadas históricamente por las costumbres y tradiciones de los pueblos, entonces, el Estado no puede interferir sobre esas reglas de juego, sino que debe convertirlas en el marco de acción hacia el cual todos deben subordinarse. Esta transición es clave porque produce una concepción del Estado y del derecho algo diferente a aquella del liberalismo clásico. No es que en el estado de naturaleza que marca el nacimiento de la sociedad civil se opone una sociedad política, vale decir el Estado, por fuera de la sociedad, sino que es al interior de las transacciones cotidianas, históricas y socialmente reglamentadas de esta sociedad civil que nace un derecho consuetudinario que luego debe transformarse en el marco general de acción de la sociedad.

El Estado lo que hace es sancionarlas desde un reconocimiento público, desde el dominio de la ley, del “imperio de la ley” (*Rule of Law*). El Estado, de esta manera, se convierte en un producto del mercado, y éste se convierte en un espacio natural e histórico sancionado por los marcos institucionales propios de cada sociedad. El capitalismo, para los neoliberales, se ha convertido en un orden civilizatorio. El Estado debe garantizar el respeto a las reglas de juego del mercado. El Estado debe convertir el monopolio legítimo de la violencia en garantía del “imperio de la ley” (*Rule of Law*). Ni más allá ni más acá del mercado, sino en el justo medio que le permita sancionar los incumplimientos y vigilar el desarrollo de los mecanismos de mercado. Un estado de justo medio entre el Estado totalitario y el Estado Providencia.

Ese Estado es definido precisamente desde la noción de “*Estado social de derecho*”. Cuando los ordoliberales pensaron en el *Estado social de derecho*, estaban criticando al estado liberal que había rebasado los marcos teóricos y jurídicos con los que había sido creado, porque, según ellos, intervenía de manera arbitraria en la economía y con ello rompía las reglas de juego históricamente determinadas. Lo que los neoliberales tenían en mente al producir el concepto de Estado social de derecho, era la crítica a la planificación estatal a la que veían como socialismo de Estado, vale decir, totalitarismo. Hayek, Eucken,

Mises, debatieron ferozmente esa deriva intervencionista del Estado liberal sobre la economía y que se expresaba en las políticas keynesianas de direccionismo y planificación económica.

La intervención del Estado en la economía rompía, según los neoliberales, una tradición humana que se expresaba en sus instituciones y en sus códigos consuetudinarios como reglas de juego, y, por tanto, quebrantaba la libertad individual. Es desde ese *pathos* que Hayek escribe uno de los textos más sombríos del pensamiento liberal, en el que la acción de intervención del Estado en la economía es vista como el crepúsculo de la libertad humana, se trata del libro *El Camino de la Servidumbre* (1944); y es desde esa misma preocupación en contra del avance cada vez más intenso del Estado benefactor e intervencionista, que Hayek, recogiendo algunas de las preocupaciones expresadas en el coloquio Walter Lippmann, decide crear a mediados de los años cuarenta, con Anthony Fisk, una serie de “cajas de resonancia” (think tanks), para salvar a la libertad humana amenazada por el socialismo de Estado, tanto aquel socialismo soviético cuanto aquel del Estado de bienestar.

El objetivo del tándem Hayek-Fisk era “reclutar” la mayor cantidad posible de intelectuales a la causa de la libertad individual amenazada por el Estado de Bienestar. Más tarde crearían instituciones dedicadas exclusivamente al estudio, reflexión, debate, divulgación y promoción de las tesis ordoliberales. Crearán una sociedad dedicada al fin exclusivo de mantener viva la llama del ordoliberalismo en esos momentos de intervención estatal, políticas keynesianas y planificación social; con las rémoras y las nostalgias del Coloquio WL, reunirán una especie de sociedad secreta a aquellos que comulgan con sus ideas y que se convierten en militantes del ordoliberalismo, esta sociedad a la que denominarán “Sociedad del Monte Peregrino”, será un momento clave en la resurgencia del neoliberalismo. Sus miembros iniciales pertenecerán en primera instancia a aquellos que participaron en el coloquio Walter Lippman, y luego incorporarían a importantes personajes del mundo de las finanzas corporativas y la academia anglosajona. De hecho, la mayoría de premios Nobel de economía de los últimos años tienen algún nivel de pertenencia o de aceptación de la Sociedad del Monte Peregrino.

El proyecto neoliberal, se constriñe entonces a las posibilidades de sobrevivencia política que tendría la democracia cristiana en Alemania y su economía social de mercado. Friedrich Hayek emigra a Chicago, EEUU, y lleva con él la tradición del pensamiento liberal austríaco y las esperanzas que los ordoliberales tienen puestas en la reconstrucción de Alemania. En Chicago Hayek encuentra a Milton Friedman y el ordoliberalismo entra en uno de sus

momentos más prometedores. Friedman es parte de la Escuela de Chicago que comparte las mismas preocupaciones que el Círculo de Friburgo, y en la cual la influencia de Henry Calvert Simons fue determinante.

La influencia de Hayek y Friedman, son fundamentales para que en Inglaterra, un grupo de economistas que comparten las tesis del ordoliberalismo y que ulteriormente serán denominados como “monetaristas”, elaboren en 1972 un memorándum al Primer Ministro en el que se recogen las tesis neoliberales del círculo de Friburgo; estas propuestas “monetaristas” pretendían inaugurar una política monetaria neoliberal en Europa y abrir una brecha en el Estado de Bienestar que se expresaría poco tiempo después con el ascenso de Margaret Thatcher al poder en Inglaterra en 1979; quienes firmaron este memorándum fueron Harry Johnson, Alan Walters, David Laidler y Brian Griffiths, que serán luego fundamentales durante el gobierno de Thatcher⁴¹. En 1976, Milton Friedman gana el premio Nobel de economía, ya en 1974 había ganado este premio Friedrich von Hayek. Los neoliberales sienten que su hora había llegado, abandonan el *pathos* que sentían en los años anteriores, y se lanzan a la conquista del mundo.

Finalmente, había llegado la hora de la *economía social de mercado* y del *Estado social de derecho*, era la hora de liquidar al socialismo de Estado, había llegado la hora en que a nombre de la libertad individual se sacrifique la justicia, la equidad, la solidaridad. Había sonado el momento en el que la humanidad empezaría su tránsito hacia la larga noche neoliberal.

2.1.1.3. Violencia social en el modelo neoliberal

En virtud de que estas transformaciones no se dan por generación espontánea ni por la libre adscripción de las sociedades y los pueblos, se necesita de la violencia para romper las resistencias, destrozando las formas comunitarias de vida y regulación social, fragmentar las sociedades no capitalistas y no modernas y assimilarlas al formato del capitalismo y la modernidad, quebrantar los marcos institucionales, los rituales tradicionales y los universos simbólicos diferentes a la simbólica moderna; administrar los disensos, disciplinar la sociedad, vigilarla y controlarla; y habida cuenta de que el Estado representa el monopolio legítimo de la violencia, el neoliberalismo también acude a la violencia del Estado para asegurar las relaciones de poder que permitan la vigencia de la razón de la “economía de mercado” como regulador social y político.

⁴¹ Cfr. DESAL, Meghnad: El Monetarismo a prueba, FCE, México, 1989.

Esta utilización de la violencia sobre la sociedad para imponer, sostener y garantizar la economía de mercado, necesita de planificación, dosificación, medición y racionalización a través de una serie de políticas públicas, medidas económicas, leyes, y regulaciones que asumen el formato de un modelo de intervención sobre la sociedad. Es por ello que se habla de “*modelo neoliberal*”, porque implica un régimen de intervención previamente definido y estructurado para imponerse sobre la sociedad a través de la violencia y el poder del Estado.

El modelo neoliberal no es un modelo de desarrollo, como fue en su momento el modelo de industrialización por sustitución de importaciones, es un modelo de intervención sobre las sociedades y pueblos hecho para destruir toda forma comunitaria, social o tradicional que se oponga a la razón de mercado y que intenta legitimarse en la simbólica del crecimiento económico por la vía de los mecanismos de mercado. El modelo neoliberal plantea una rigurosa intervención estatal para desarmar todo lo que implique regulación pública, social y estatal a los mercados. Es un modelo que apela a la violencia y que se legitima a través de un uso exhaustivo del Estado. Es una curiosa paradoja de la historia que el neoliberalismo para convertirse en un modelo de intervención tenga que recurrir a lo que ellos mismos denominan como mal absoluto que es el Estado.

Esto, que parece una paradoja, se demuestra de manera fehaciente en los documentos del Fondo Monetario Internacional, cuando definen la programación financiera a través de los programas de ajuste macrofiscal. En la programación financiera del FMI, constan de manera precisa, puntual, planificada y ordenada, una serie de políticas públicas hechas para que puedan operar los mecanismos de mercado; y en las “Estrategias Asistencia País” del Banco Mundial, la planificación de las “reformas estructurales”, en virtud de las cuales se privatizan las carreteras, el agua, la energía eléctrica, las telecomunicaciones, la seguridad social, el sistema financiero, etc., constan de un detallado y planificado esquema de intervención social a favor de la privatización y la desregulación⁴². Para el neoliberalismo, en definitiva, no se trata de eliminar al Estado, sino de adecuarlo a un nuevo rol, quizá ésa sea su diferencia más sustantiva con el discurso del liberalismo clásico.

⁴² Cfr: FMI: Theoretical Aspects of the Design of Fund-Supported Adjustment Programs. A Study by the Research Department of the International Monetary Fund. Occasional Paper No. 55, Septiembre 1987. Para el Banco Mundial, amén de los anuales Informes de Desarrollo, pueden verse las Estrategias Asistencia País (CAS por sus siglas en inglés) para varios países, en su página web: www.wb.org Para una crítica al FMI, puede verse el clásico texto de Sitglitz, Joseph: El malestar en la globalización.

2.1.1.4. La programación financiera-monetaria del FMI y el enfoque monetario en balanza de pagos

El Enfoque monetario de balanza de pagos es la vinculación entre una teoría de la balanza de pagos con la teoría cuantitativa de la moneda en la versión de Milton Friedman de 1957, y fue realizado por Polak en 1957⁴³, y por Robichek en 1967 y 1971⁴⁴. Es fundamental comprender el sentido que tiene el enfoque monetario en balanza de pagos porque ello determinará las políticas monetaria, fiscal, crediticia y financiera del Ecuador durante dos décadas, y su relación con la reforma política del Estado es evidente cuando los problemas de la absorción, como se verá luego, se convierten en políticas de disciplina fiscal, incluidas las “reglas macrofiscales”, contenidas tanto en la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal del año 2002, cuanto en las disposiciones constitucionales de 1998 y también de 2008.

El Enfoque Monetario en Balanza de Pagos fue el marco teórico que determinó la relación entre la oferta monetaria y las posiciones en divisas de la reserva monetaria internacional, vinculando de manera directa el tipo de cambio con la oferta monetaria, y generando, por esta vía, un régimen de administración del tipo de cambio que implicaba continuas devaluaciones, inflación, recesión y concentración del ingreso.

El marco teórico que releva del ajuste del FMI es la escuela económica neoclásica (neoliberal). Los fundamentos epistemológicos de los programas de ajuste del FMI constan en las elaboraciones teóricas de la economía neoclásica. Estos fundamentos epistemológicos sirven más que de marco teórico, en realidad, de argumento de legitimidad para su estrategia de intervención. Esto se ampara en los Arts. V y XIV constitutivos del FMI, pero que en realidad son más una especie de camuflaje jurídico en el sentido de que las recomendaciones del FMI tienen carácter vinculante y obligatorio. Estas recomendaciones se convierten en “condicionalidades” de política económica en función de un programa económico que ha sido previamente determinado por el FMI:

“Al Fondo le corresponde asegurarse de que la utilización de sus recursos por parte de los países miembros esté condicionada a la adopción de un programa de política económica que dentro de un periodo razonable conduzca a una posición de balanza de pagos viable...” (pp.- 7)

La cuestión es que la “adopción de un programa de política económica” atenta de manera directa a la soberanía de los países que han definido esa política económica, justamente, en

⁴³ Ver: Polak, Jacques J.: Monetary análisis of Income Formation and Payments Problems. IMF Staff Papers, núm. 6, noviembre de 1957, pp. 1-50.

⁴⁴ Ver: FMI: Aspectos teóricos del diseño de los programas de ajuste respaldados por el Fondo, mimeo, 1986, pp. 2

función de sus propios intereses y no en aquellos establecidos desde el FMI. Pero el convenio constitutivo del FMI y los recursos financieros que pone a disposición para solucionar los desequilibrios en balanza de pagos son la baza que le abre la puerta al FMI para atentar de manera fundamental a la soberanía económica de los países. Aquello que establece el Fondo con la “adopción de un programa de política económica” es colonialismo puro y duro, porque además su programa no cuenta con el consenso, discusión y debate de quienes serán objeto de su intervención.

En efecto, por la vía de un sesgado enfoque de contabilidad nacional, el FMI ha supuesto que el consumo interno, la inversión interna y el gasto del gobierno constituyen algo que el FMI denomina “absorción”. Este concepto de la “absorción” será uno de los dispositivos teóricos básicos en la estrategia del FMI para descargar el costo de la crisis en los trabajadores y provocar de manera ex profeso recesión y pobreza. La absorción forma parte de la identidad de la producción de la siguiente manera:

$$Y = A + CA \quad (1)$$

En donde: Y es el ingreso nacional, A es la absorción y CA es el saldo en cuenta corriente de balanza de pagos. Se trata de la identidad típica del ingreso nacional pero esta vez resumida de manera estratégica entre sector interno (absorción) y sector externo (saldo en cuenta corriente de balanza de pagos), de tal manera que el ingreso (Y) esté en directa relación con el sector interno, conforme consta en la siguiente identidad:

$$CA = Y - A \quad (2)$$

Esto quiere decir que el saldo en cuenta corriente de balanza de pagos depende directamente del sector interno. Si el sector interno de la economía (la absorción) crece, esto implica menor posición en el saldo en cuenta corriente de balanza de pagos (CA). Esto es importante de señalar porque para el FMI, el saldo en cuenta corriente de balanza de pagos no está en relación con el mercado mundial y con las crisis que atraviesa el mercado mundial y el sistema financiero internacional, sino con el sector interno. De ahí que la crisis de la deuda externa de los años ochenta que tuvo en el incremento de las tasas de interés de la FED una causa importante, no tenga nada que ver en la analítica del FMI con respecto al déficit externo de los países, porque para el FMI ese déficit no ha sido producido por el mercado mundial y por el sistema financiero internacional sino por el propio país. De ahí que para el FMI la cuestión sea de una simplicidad enorme, si hay déficit en el sector externo lo más lógico es reducir la absorción interna:

“Esta regla ilustra el importante principio de que un déficit en cuenta corriente puede reducirse mediante la disminución de la absorción (en relación con el ingreso) o mediante el aumento del ingreso (en relación con la absorción).”(pp. 9)

Culpabilizar al país de sus problemas de déficit externo requiere de una alta dosis de cinismo moral y de achatamiento teórico. Significa hacer tabula rasa del sistema financiero internacional y de las relaciones financieras y monetarias que los países mantienen entre sí. Significa trasladar el locus de la crisis mundial hacia los propios países. También significa exculpar al capitalismo de la crisis y trasladarla hacia los países de la periferia.

Este enfoque en virtud del cual la crisis mundial desaparece y lo que existen son desequilibrios nacionales ha sido denominado como “método de la absorción”. En este método de la absorción, la identidad de la balanza de pagos se la presenta de la siguiente manera:

$$R = CA + FI \quad (3)$$

En donde R es la balanza de pagos como activos externos netos del sistema bancario que incluyen la reserva monetaria internacional del país, CA es el saldo en cuenta corriente y FI el endeudamiento externo neto (es decir, la balanza de capitales). La presentación de esta identidad es para relacionarla con la “absorción”, reemplazando el saldo en cuenta corriente (CA), con la absorción de la siguiente manera:

$$R = Y - A + FI \quad (4)$$

En esta identidad empieza ya a aparecer en todas sus consecuencias el “método de la absorción”, porque resulta que es el conjunto de la balanza de pagos que depende de la capacidad de absorción interna, que a su vez se financia con crédito externo (FI). Si la absorción crece y el crédito externo se ve limitado como sucedió en el episodio de la crisis de la deuda externa de 1982, entonces es lógico suponer que esto implicará un déficit en los activos externos netos incluidos las posiciones en reservas internacionales netas del país.

El método de la absorción permite reducir el focus analítico hacia la capacidad de gasto interno como causa fundamental del desequilibrio interno. Para hacer aparecer las cosas de esta manera, el FMI ha autonomizado las variables que forman parte de la identidad del producto nacional y de la balanza de pagos. Esta autonomización es estratégica porque es

más fácil para el FMI reducir la absorción que aumentar la producción o buscar formas sustentables de comercio y financiamiento exterior:

“Por lo general, es más fácil reducir la absorción que aumentar la producción. Por ese motivo, las medidas que afectan a la absorción suelen aplicarse en primer lugar cuando es de rigor lograr una acelerada disminución del déficit en cuenta corriente. En muchos casos el sector estatal o, en términos más amplios, el sector público, es la fuente del exceso de demanda interna, y el modo más directo de reducir esta demanda es mediante una combinación de una reducción del gasto del sector público y un aumento del ingreso fiscal; análogamente, se puede lograr la disminución del consumo y la inversión privados mediante la elevación de los impuestos. También se pueden aplicar medidas de gestión de la demanda mediante la modificación de los agregados monetarios en los que se basan la demanda interna y la balanza de pagos...” (pp. 11)

He ahí, entonces, el programa de ajuste del FMI: reducción de la absorción significa provocar de manera ex profeso recesión, por la vía de la manipulación de las variables macroeconómicas que sostienen la producción, la distribución y el consumo. De esta manera se logra transferir de directamente el costo de la crisis externa hacia el interior de la economía.

Ahora bien, es interesante destacar la frase *“lograr una acelerada disminución del déficit en cuenta corriente”*, que implica una reducción importante de la absorción, es decir, una serie de medidas económicas que por su amplitud y profundidad producen un shock social, se trata de las medidas de choque del FMI.

Este enfoque relaciona además y de forma arbitraria la producción interna con la inflación, como se verá más adelante. En estas medidas se trata de que la economía crezca pero que ese crecimiento, paradójicamente, no produzca un crecimiento de la absorción. En otros términos, se trata de que el crecimiento de la economía no se distribuya a nivel interno sino que se lo transfiera al mercado mundial y al sector financiero internacional.

Esto se logra cuando se diferencia la absorción de la denominada demanda global, y para ello es fundamental la distinción que hace la economía neoliberal entre bienes transables y no-transables. Aquello que debe especializarse la economía es en bienes transables de tal manera que el crecimiento económico no sea endógeno sino que dependa del mercado mundial:

“En situaciones de ese género se necesitan medidas que hagan aumentar la demanda global (interna y externa) de bienes y servicios internos sin que aumente al mismo tiempo la absorción interna de la totalidad de los bienes (nacionales y extranjeros). Este resultado se puede lograr mediante medidas de “desplazamiento del gasto” –por ejemplo, ajustes del tipo de cambio- destinados a provocar la modificación de los precios relativos de los bienes externos e internos que deben pagar los residentes y los no residentes.” (pp. 12)

Es por ello que el FMI preconiza la devaluación monetaria, pero no piensa en las consecuencias macroeconómicas que puede tener la devaluación sino en aquellas que han sido previamente definidas desde su marco teórico. Así, la devaluación monetaria:

“...favorece a la producción de bienes para la exportación o competitivos de la importación y quita incentivos a la producción de bienes que actual o potencialmente no son objeto de comercialización internacional.” (pp 12)

La devaluación abarata las exportaciones desde la periferia y al hacerlo deteriora los términos de intercambio en detrimento de la periferia, al mismo tiempo que contribuye a que la inflación de los países del centro disminuya, pero además absorbe esa inflación ya que la traslada por la vía de las importaciones al encarecer los insumos y bienes de capital necesarios para la producción. En consecuencia, las economías de la periferia deben desindustrializarse y reprimarizarse.

No solo que las recomendaciones del FMI provocan recesión sino que además implican un cambio fundamental de modelo económico hacia la reprimarización de la economía. Entonces, se tiene un escenario de recesión que implica la extensión de la pobreza y al mismo tiempo un proceso de desindustrialización, acompañado de inflación. En efecto, la devaluación provoca inflación por el mecanismo de transmisión de las importaciones de insumos para la producción interna. Pero no solamente se trata de la devaluación, el FMI también impone la liberalización de los controles de precios (pp. 13), las restricciones comerciales (aperturismo indiscriminado), inter alia.

Ahora bien, el FMI está plenamente consciente de que sus medidas provocan recesión de manera intencional, pero no quiere asumir el hecho de que son sus políticas las que generan la inflación; por el contrario, cree que la inflación se provoca desde la absorción (“...

puede ser necesario un prolongado periodo de contracción económica para que la inflación se reduzca” pp. 18).

La estrategia de crear ex nihilo inflación, recesión, desindustrialización y reprimarización consta en la denominada “programación financiera” de la política monetaria y fiscal, bajo el denominado “enfoque monetario en balanza de pagos”. La idea del FMI con este enfoque, es crear un marco analítico que le permita transferir directamente los costos de la crisis mundial al gasto fiscal y a la sociedad.

Para ello el FMI vincula la absorción interna con el crédito externo y éste con el déficit en balanza de pagos, y al mismo tiempo vincula la absorción con la inflación interna, de tal manera que sus recomendaciones se justifican y legitiman ex ante. El vínculo entre el sector externo, la absorción y la inflación doméstica es la política monetaria.

De esta manera, se vincula lo que el FMI denomina su estrategia de variables de “reducción del gasto” con las variables de “desplazamiento del gasto”. Para ello, el FMI asume que la “balanza de pagos es esencialmente un fenómeno monetario” (pp. 25), y con ello retoma la línea del monetarismo de la denominada contrarrevolución monetarista de M. Friedman.

De la misma manera que la absorción le permitió al FMI separar el crecimiento interno del crecimiento externo, la consideración de que la balanza de pagos es un fenómeno monetario le permite distinguir entre dinero de origen externo (reservas internacionales) e interno (crédito interno).

El primero es “dinero bueno”, mientras que el segundo es, por definición, inflacionario. El primero hace referencia a la vinculación del país con el sistema monetario internacional mientras que el segundo con la política monetaria. Ambos se vinculan por la vía del método de la absorción.

De esta manera, se vincula la política monetaria con la disponibilidad del país de reservas internacionales. Es decir, la emisión monetaria no debe ser una función del ingreso nacional (exógena) sino de la balanza de pagos (endógena).

La disposición de reservas internacionales, es decir, el déficit/superávit de la balanza de pagos es el que determina la consistencia de la política monetaria. El FMI establece, entonces, una relación directa entre la masa monetaria (crédito interno) y la variación de las reservas internacionales.

La ruptura del sentido que había tenido la política monetaria implica que ésta se fragmenta de la política fiscal y convierte al Banco Central en un *currency board*. Se neutraliza así la posibilidad de financiar la política fiscal con política monetaria y se acusa a esta última de estar en directa relación con la inflación. Esto se evidencia en la forma por la cual se construye la identidad de la masa monetaria:

$$M^s = R + D \quad (5)$$

En donde, M^s es la masa monetaria (u oferta monetaria), R es la reserva internacional más los activos externos netos del sistema bancario, y D el crédito interno. A esta relación contable, el FMI le añade una función de demanda monetaria y para ello acude a la función demanda monetaria de M. Friedman:

$$M^d = f(Y, P, r \dots \epsilon) \quad (6)$$

En donde, M^d es la función de demanda monetaria, Y es el ingreso nacional, P es el índice de precios, r es la tasa de interés, y ϵ una variable estocástica.

Como se conoce, la función de demanda monetaria de M. Friedman es un reestablecimiento de la teoría cuantitativa del dinero como función de demanda monetaria, y en la cual Friedman establece que la demanda monetaria es endógena y las variables que la constituyen son autónomas. Friedman también considera que la función de demanda monetaria sustentada en la teoría cuantitativa es más estable que la función de demanda monetaria de Keynes.

En todo caso, el FMI para no hacerse mayor problema teórico, acude al expediente de la teoría cuantitativa en la formulación de Robertson, conocida como “ecuación de Cambridge”:

$$M^d = k Y P \quad (7)$$

En donde, k es la inversa de la velocidad-ingreso del dinero y es constante en el largo plazo. El FMI no está muy interesado en depurar sus marcos categoriales, para el FMI da lo mismo la utilización de la teoría cuantitativa o de la demanda monetaria porque quiere convencer que la emisión monetaria tiene una relación directa con la inflación. De ahí la inconsistencia teórica del FMI. De otra parte, el FMI iguala la demanda monetaria con la oferta monetaria:

$$M^d = M^s \quad (8)$$

Ahora bien, si acudimos a la identidad (5) que iguala la oferta monetaria M^s con la reserva internacional y los activos externos netos del sistema bancario R , con el crédito interno D , y procedemos a reemplazar con la identidad (4), tenemos lo siguiente:

$$M^s = (Y - A + FI) + D \quad (9)$$

E igualando la oferta monetaria con la demanda monetaria tenemos la siguiente identidad:

$$M^d = M^s = (Y - A + FI) + D = f(Y, P, r \dots \square) \quad (10)$$

O, también:

$$Y - A + FI = M^s - D \quad (11)$$

Este juego de identidades, que se parece a un juego de espejos, dice que la oferta monetaria depende de una parte del crédito interno (D) y también del crédito externo (FI), y que los movimientos de la absorción (A) se financian con ambos créditos (interno y externo), y que estos créditos conforman la oferta monetaria, que a su vez tiene directa relación con el sistema de precios internos por la vía de la demanda monetaria, porque ésta es independiente de la variación del crédito interno.

En otras palabras: “todos los aumentos del nivel de crédito interno que superen el aumento deseado del dinero se verán contrarrestados, uno a uno, por disminuciones de los activos externos netos” (FMI, pp. 27), de tal manera que: “el nivel de las peticiones de fondos de los residentes (absorción) superará a la suma de las existencias de recursos internos (ingresos) y del ahorro externo (variación de endeudamiento externo neto) cuando la variación del crédito interno supere a la variación de la política monetaria.” (FMI, pp. 28).

Como puede apreciarse, la política monetaria no está más en función de la política fiscal ni del modelo de financiamiento al desarrollo. Las complejas calibraciones entre política fiscal y monetaria a través del mecanismo del multiplicador desaparecen y en su lugar aparece la relación entre la absorción interna como fuerza económica que presiona al crédito interno y al crédito externo y, por esta vía, provoca déficit en la balanza de pagos e inflación al mismo tiempo.

El modelo del FMI no es consistente con las variables, tampoco es sólido a nivel epistemológico, pero eso no es importante, lo que cuenta es el hecho de que por este juego de espejos, el FMI ha logrado vincular la absorción interna con la inflación, de una parte, y con los desequilibrios de la balanza de pagos con otra, al tiempo que ha neutralizado la política monetaria y ha fracturado de manera irremisible la relación entre política fiscal y política monetaria.

En adelante, cada una de ellas marchará por andariveles separados y en la ruta de la estabilización macroeconómica. La política monetaria dependerá de la balanza de pagos mientras que la política fiscal de la absorción. Para definir en más detalle la relación entre la política monetaria y la balanza de pagos, el FMI acude a un proceso de especificación de la balanza de pagos, en especial de la cuenta corriente, entre exportaciones (X) e importaciones (M):

$$M = \alpha Y \quad (12)$$

En donde M son las importaciones en volumen, Y es el ingreso, y α es un parámetro para las importaciones y que tiene como propósito igualar el sentido macroeconómico de las importaciones en una sola variable. En donde la identidad de la balanza de pagos (R) puede escribirse de la siguiente manera:

$$R = X - M + FI \quad (13)$$

En donde, R es la balanza de pagos, X las exportaciones, M las importaciones y FI el crédito externo. Se trata de una identidad simple que no toma en cuenta que la cuenta corriente y la balanza de capitales tienen comportamientos diferenciados, porque la cuenta corriente depende de los niveles de precios, ingresos y tipo de cambio, mientras que la cuenta de capitales (FI) depende también de la tasa de interés tanto interna como externa.

Empero, como se había dicho, al FMI no le interesan las puntualizaciones teóricas ni analíticas sino las líneas gruesas que demuestren el rol de la absorción en la balanza de pagos y en la inflación. El objetivo con esta especificación es delimitar una meta de crecimiento para las importaciones que sirvan de tope para el crédito interno de tal manera que:

$$M^* = R^* - (X^* + FI^*) \quad (14)$$

En donde el asterisco representa la proyección de crecimiento de la meta económica a mediano plazo establecida por el FMI.

Esto le permite al FMI realizar una “programación financiera” de balanza de pagos estableciendo metas en las importaciones y en la balanza de pagos. La devaluación monetaria necesita, como puede apreciarse, de un baremo para que no sea una medida al socaire sino que tenga cierta consistencia, es decir, se devalúa no pensando en el impacto que tendrá esta devaluación en la estructura de precios interna, en los procesos de industrialización internos, en la pérdida de la capacidad adquisitiva de los trabajadores, sino pensando en la relación de la devaluación con la balanza de pagos.

Esto le permite al FMI transferir directamente la inflación desde los países centrales hacia los países de la periferia en un proceso en el cual los países de la periferia que devalúan su moneda incorporan a su sistema de precios internos la inflación internacional, mientras que los países del centro pueden disminuir su inflación por la vía de commodities más baratas.

El expediente de calcular la devaluación de la moneda en relación a la variación del crédito interno y las variaciones de la balanza de pagos, además, relacionan la cantidad de dinero interna con la cantidad de reservas monetarias a través de una relación estrecha y rígida. Esto hace que la programación monetaria de una sociedad no dependa de sus necesidades y de su estructura productiva interna sino del mercado mundial y de las necesidades que dimanen del mercado mundial, vale decir, las corporaciones y el sistema financiero internacional.

Ahora bien, el FMI quiere depurar su sistema de identidades contables con el propósito de maniatar al Estado y liberar al sector privado de la camisa de fuerza del dinero, el crédito y las reservas internacionales. Para ello es fundamental el concepto de “déficit fiscal” que se convertirá en el argumento más importante de la estrategia de ajuste del FMI. Para llegar al concepto del déficit fiscal y relacionarlo con el crédito interno y la posición del país en reservas internacionales, el FMI realiza una distinción entre financiamiento externo del sector público y del sector privado, de la siguiente manera:

$$FI = FI_p + FI_g \quad (15)$$

En donde, FI_p es financiamiento externo al sector privado, y FI_g es crédito externo al sector público. De esta manera, la balanza de pagos puede escribirse de la siguiente manera:

$$R = (Y + A) + (FI_p + FI_g) \quad (16)$$

De manera concomitante, el FMI también discrimina entre el crédito interno para el sector privado y para el sector público de la siguiente manera:

$$D = D_p + D_g \quad (17)$$

En donde, D_p es crédito interno al sector privado, y D_g es crédito interno al sector público. Con respecto a D_g , el FMI hace una precisión importante porque releva de sus marcos analíticos que tienen consecuencias normativas importantes: “ D_g se define tradicionalmente como la diferencia entre el crédito del sector público y los depósitos de este último en el sistema bancario; por lo tanto, a los efectos de la programación D y M^s se definen también en ese contexto” (FMI, pp. 33)

De esta manera, puede relacionarse el déficit fiscal tanto con el crédito externo neto al sector público (FI_g), cuanto con el crédito interno al sector público (D_g), de la siguiente manera

$$G - T = D_g + FI_g \quad (18)$$

En donde G (gasto público) menos T (ingresos públicos) representan al déficit/superávit fiscal. En la identidad contable (18) se puede observar el objetivo final de la programación financiera del FMI y su argumentación de base: el déficit fiscal provoca una presión al crédito interno y al crédito externo.

De otra parte, el crédito interno está en relación con la inflación de acuerdo a la identidad No. 10 ($M^d = M^s = (Y - A + FI) + D = f(Y, P, r \dots \square)$). En otras palabras, el déficit fiscal implica presiones inflacionarias por la vía del crédito interno y presiones en la balanza de pagos por la vía del crédito externo.

El FMI ha encontrado, en consecuencia, al verdadero culpable de la crisis: el déficit fiscal. Una vez encontrado el mal el remedio es fácil. Si el déficit fiscal produce desequilibrios externos e internos, hay que eliminar ese déficit de manera consistente, creíble y perdurable.

Para que el programa monetario del FMI sea consistente es necesario, de otra parte, ir a la médula del problema, es decir, la inflación provocada por la emisión monetaria del Banco

Central. Para ello, es necesario ampliar el marco analítico de la programación financiera del FMI para englobar al Banco Central y a la emisión monetaria. Por ello el FMI iguala el pasivo del Banco Central (la base monetaria) con sus activos (la balanza de pagos y los activos externos netos), de la siguiente manera:

$$H = R + DC_{bc} \quad (19)$$

En donde, H es la base monetaria (dinero en manos del público y reservas del sistema bancario), R son los activos externos netos y DC_{bc} son los activos internos del Banco Central. A su vez, la base monetaria se relaciona con la oferta monetaria de la siguiente manera:

$$M^s = mH \quad (20)$$

En donde, M^s es la oferta monetaria, H la base monetaria y m el multiplicador monetario (un indicador relativamente estable y predecible que da cuenta de la razón moneda/depósitos y reservas de la banca comercial/depósitos). De esta manera, la oferta monetaria puede escribirse de la siguiente manera:

$$M^s = m(R + DC_{bc}) \quad (21)$$

Esto quiere decir que la cantidad de dinero en la economía, y que es ofrecida por el Banco Central en función de la programación monetaria, depende por entero de las reservas internacionales netas y de los activos del Banco Central.

La emisión monetaria que estaba en función de las necesidades de industrialización, distribución y asignación selectiva de la liquidez, finalmente desaparece y se convierte más bien en una extensión de las posiciones de reservas netas del país.

Recuérdese, además, que la oferta monetaria es igual a la demanda monetaria y que ésta es una función que involucra, entre otras variables, a la inflación. Si esto es así, la única forma que tiene la política monetaria, por definición, será restrictiva, porque una política monetaria expansiva presionará a la inflación hacia arriba. La identidad (21) significa la desaparición de la política monetaria de los instrumentos de política económica para sostener una estrategia de crecimiento al largo plazo.

Hay varios mecanismos de transmisión desde la oferta monetaria hacia la balanza de pagos. Uno de ellos está identificado por el FMI por la vía de las importaciones. En virtud de que las importaciones son función del ingreso nacional, de la inflación doméstica y del tipo de cambio, toda variación del ingreso implica variaciones de las importaciones y éstas a su vez disminuyen la posición en reservas internacionales netas.

Las variaciones del crédito interno, en especial D_g , implican variaciones en la oferta monetaria que afectan al equilibrio en la balanza de pagos (R). En virtud de que la determinación del ingreso (Y) está dada por una función de teoría cuantitativa de la moneda ($M^d = k Y P$), las variaciones del crédito implican también variaciones en la tasa de inflación (P).

De esta forma, la variable tipo de cambio es asumida por el FMI como una variable de desplazamiento del gasto, cuya manipulación corregiría las distorsiones provocadas por la variación del crédito interno, a la vez que provoca un equilibrio en balanza de pagos en virtud de lo establecido en la identidad (13), en donde $R = X - M + FI$.

La devaluación monetaria disminuye las importaciones y al mismo tiempo genera condiciones para aumentar las exportaciones, provocando una variación positiva en la balanza de pagos⁴⁵. Es de recordar que a partir de ahora las reservas internacionales netas son claves para determinar la oferta monetaria real, porque el FMI ha roto la relación de la política monetaria con respecto a una estrategia económica endógena. En este sentido, la devaluación es parte de la política monetaria restrictiva del FMI.

2.1.1.5. El Banco Mundial y su rol en los cambios neoliberales

Si vale la metáfora, en la gran transformación neoliberal del sistema mundo, las instituciones de Bretton Woods cumplirían dos roles determinados: el FMI se encargaría por la vía de las políticas de ajuste macrofiscal de construir la economía social de mercado, mientras que el Banco Mundial se encargaría del Estado social de derecho, las dos variables fundamentales del proyecto neoliberal. En ese sentido, los roles de ambas instituciones son determinantes

⁴⁵ Las devaluaciones cumplen varios roles económicos en el sistema mundo: 1) provocan una distorsión en los precios de las importaciones de insumos intermedios y de bienes de capital, que implican para los países de la periferia inflación y recesión (se conoce a este efecto como devaluación contractiva, Cfr. Taylor y Krugman 1978), y para los países del centro del sistema-mundo, significan atenuaciones en sus niveles de precios que se expresan por disminución de la tasa inflacionaria; 2) implican un cambio en la modalidad de exportaciones, en función del denominado "elasticidad-ingreso", en virtud del cual las exportaciones de bienes primarios se convierten en el sector de mayor dinamismo porque incorporan poco valor agregado, son intensivos en trabajo e incrementan las tasas de beneficio.

En términos de largo plazo, el Banco Mundial, otro de los gemelos de Bretton Woods, es una institución quizá más importante, en sentido estratégico, que el mismo FMI. El Banco Mundial tiene como responsabilidad llevar adelante todas las transformaciones sociales, institucionales, jurídicas, económicas e incluso simbólicas, que permitan la transformación del Estado, hacia un Estado neoliberal, o también denominado como “Estado mínimo”.

Visto en perspectiva histórica, el Banco Mundial cumple así un rol fundamental. Sin embargo, de la misma manera en la cual el FMI construye el núcleo central de su propuesta de ajuste estructural desde la estabilidad e impone estas medidas de ajuste para corregir los aparentes desequilibrios del corto plazo, el Banco Mundial construye, en cambio, su legitimidad desde la denominada “*reforma estructural*” incorporando una visión de largo plazo de la cual carece el FMI. En efecto, el FMI está preocupado por lo que ellos llaman desequilibrios del corto plazo y que en realidad constituyen la justificación teórica y política para que los países tengan los recursos suficientes con los cuales cubrir el servicio de la deuda externa.

Ahora bien, en la dinámica del capitalismo global se trataba de armonizar la visión del largo plazo con aquellas necesidades del corto plazo, es decir, al mismo tiempo que los países cumplan sus compromisos de la deuda externa, también deberían transformar sus estados, sus instituciones y sus economías en función justamente de ese capitalismo global. En el centro de los debates estaban las discusiones con respecto al Estado, la deuda externa, los mercados financieros globalizados y el creciente poder de las corporaciones. Existe una primera aproximación hecha ya en 1989 por el economista norteamericano John Williamson sobre esa necesidad de articular de manera coherente los tiempos y los condicionamientos para las instituciones de Bretton Woods (el FMI y el Banco Mundial). Esa propuesta será conocida como el *Consenso de Washington*. Pero en el Consenso de Washington estaban mezcladas medidas tanto de corto plazo (disciplina fiscal), como políticas de largo plazo (reforma fiscal, que ameritaban un tratamiento distinto).

La armonización coherente de los tiempos y de las estrategias se logra recién en el año 1997, cuando el Banco Mundial, con la asesoría de varios premios Nobel de Economía como Gary Becker y Douglass North, definen el rol del Estado en un proceso de transición hacia el Estado Neoliberal. Para llegar al Estado Neoliberal o Estado mínimo, es necesario dismantelar al Estado de Bienestar europeo o al Estado Industrializante que se creó básicamente en América Latina. Para dismantelar las instituciones del Estado de Bienestar, era necesario realizar cambios profundos justamente en la institucionalidad vigente, esos cambios serán denominados por el Banco Mundial como “reforma estructural”.

¿Qué es la reforma estructural? Es el conjunto de cambios que en el ámbito legal, institucional, social y económico, y que tienen por objetivo disminuir gradualmente el rol del Estado en la economía y en la sociedad hasta su virtual eliminación como ente regulador y asignador de recursos.

El Estado que propone el Banco Mundial desde su “reforma estructural” es un “Estado mínimo”, dedicado a la seguridad territorial, la seguridad interna, la vigilancia en el cumplimiento de los contratos, y la administración de justicia. Un Estado acorde con la globalización neoliberal y con el creciente poder que tienen las corporaciones multinacionales.

De esta manera, el Banco Mundial se deslinda del control, monitoreo e imposición de medidas económicas fiscalistas del corto plazo, ese trabajo se lo deja al FMI; ahora su tarea más bien es al largo plazo, y para el efecto necesita desarrollar estrategias de acción y de intervención en cada uno de los países en los que actúa. Para el efecto tiene a su interior una serie de *think tanks* (literalmente cajas de pensamiento, es decir, instituciones dedicadas a generar estrategias y teorías) que elaboran documentos, conceptos, nociones, discursos, reflexiones teóricas, estrategias de intervención, técnicas de manipulación, de consenso, de concertación, de disuasión, etc.

El Banco Mundial se ha especializado en el desarrollo, y por tanto tiene una amplia experiencia en desarrollo económico pero siempre bajo la perspectiva neoclásica (o neoliberal). Siempre actúa en tándem con el FMI, y con las agencias regionales de desarrollo, en el caso de América Latina, sería el BID.

Para llevar adelante su estrategia de “reforma estructural”, el Banco Mundial ha diseñado lo que se conoce como CAS: *Country Assistance Strategy* (Estrategia de Asistencia al País). Es la contraparte de lo que sería la Carta de Intención del FMI, y es el producto más elaborado del que disponen al momento para interferir en las decisiones económicas de los países.

En el CAS se definen, detallan y justifican las acciones y los recursos que el Banco Mundial compromete hacia un país, en su objetivo de lograr la “reforma estructural” de ese país. El CAS está absolutamente armonizado con las Cartas de Intención y con las condicionalidades que haya establecido el FMI. El monitoreo, control y seguimiento que

hace el Banco Mundial de sus préstamos de reforma estructural, son completos y exhaustivos.

El país que recibe esta “ayuda”, es decir, préstamos, sea para “mitigar la pobreza”, para “modernizar” los servicios de salud, de justicia, infraestructura vial, etc., no tiene la menor capacidad discrecional, ni conceptual para discutir, cambiar o estructurar dicha ayuda que no sea en los términos en los que el Banco Mundial haya decidido.

Su control sobre este tipo de ayudas es total, de tal modo que incluso los técnicos que se contratan están bajo la autorización del mismo Banco Mundial. En efecto, su intervención se da incluso al nivel de detalles de contratación a proveedores, a personal administrativo, etc. En realidad, el país que recibe esta “ayuda” en forma de préstamos no tiene ninguna capacidad de ingerencia sobre estos recursos. Es una expresión del más puro neocolonialismo que rebasa con mucho el ámbito económico y que se inscribe en una redefinición total del Estado.

El CAS contempla la intervención en varios sectores económicos y sociales claves. La acción en cada uno de estos sectores es cuidadosamente planificada por el staff del Banco. Los recursos entregados son préstamos y aumentan el endeudamiento externo del país, que a mediano plazo le significarán adoptar nuevas medidas de ajuste para pagar estos préstamos. Es decir, contribuyen a la fragilidad macroeconómica del país, acentúan su dependencia de recursos multilaterales para financiar su desarrollo, y son presa fácil de esta forma de neocolonialismo que ejerce el Banco Mundial.

La forma en la cual estos recursos van a “mitigar la pobreza”, ya viene definida desde la sede central del Banco en los Estados Unidos. En realidad, se trata de una estrategia por la cual se rompen las redes solidarias, las resistencias sociales, las capacidades organizativas, justamente a nombre de mitigar la pobreza.

En el caso del Ecuador la actuación del Banco Mundial es para un estudio de caso de estas nuevas formas de neocolonialismo e intervención, porque ha sido precisamente en el Ecuador en donde ha diseñado y puesto en práctica uno de sus proyectos “estrella” para los pueblos indígenas y que está totalmente armonizado con la reforma estructural de carácter neoliberal. Así, se tiene de una parte las recomendaciones de privatización de la seguridad social, del petróleo, de la salud, de la educación, de la biodiversidad, y, al mismo tiempo, la “ayuda” para superar la pobreza de los pueblos indígenas a través de un proyecto

específico: el Proyecto de Desarrollo para Pueblos Indígenas y Negros del Ecuador, Prodepine, que actualmente está en negociación para su segunda fase.

Al estar situados dentro de la misma estrategia de intervención neocolonial y al ser parte de la reforma estructural neoliberal, el Proyecto Prodepine en realidad es una fachada de neutralización política a un sujeto políticamente clave como es el movimiento indígena ecuatoriano. A través de este proyecto específico se busca convertir al entramado organizativo del movimiento indígena en contraparte de las políticas de desarrollo neoliberal del Banco Mundial, anulando sus capacidades políticas de movilización y sus posibilidades de ser un sujeto político con un proyecto histórico alternativo.

Pero la reforma estructural contenida en el CAS no es solamente un listado de “recomendaciones” en materia de políticas económicas y sectoriales, de ser así sería solamente una ampliación de una Carta de Intención del FMI. Es algo más denso y complejo que una Carta de Intención. En la reforma estructural constan, además, las dimensiones de: la participación social en las decisiones de descentralización de políticas públicas, es decir, la legitimación de la descentralización neoliberal desde la misma participación ciudadana. También consta como estrategia transversal el diálogo social, como manipulación estratégica que busca la administración de disensos y la convergencia de los consensos hacia la reforma estructural. Existe también como eje transversal la lucha en contra de la corrupción, asimismo como estrategia de deslegitimación de lo público y despolitización de la participación social y ciudadana. Todo ello sobre un fondo de tipo teórico analítico que la pretende justificar y legitimar que es la lucha contra la pobreza y la gobernabilidad. Como puede verse, la reforma estructural contenida en el CAS va más lejos que cualquier Carta de Intención y su complejidad rebasa con mucho el elemental análisis macroeconómico que suele sustentar el programa de ajuste estructural del FMI.

El CAS como puesta en práctica de la reforma estructural es una herramienta conceptualmente compleja y que va más allá de cualquier Carta de Intención del FMI, aunque representen lo mismo.

2.2. Evaluación del marco teórico

Las políticas de ajuste, como se ha visto, a pesar de su formato y su lenguaje eminentemente técnico y económico, en realidad, son un conjunto de dispositivos tecnopolíticos inscritos y desarrollados desde el interior de las coordenadas teóricas de la economía liberal, diseñados e impuestos desde el Fondo Monetario Internacional, con el

aval del poder político y militar de EEUU, y estructurados en función de los requerimientos del poder financiero global, para lograr transformaciones radicales en las dinámicas de la acumulación capitalista, cambiando la relación entre el centro y la periferia, en virtud de las cuales se produce una nueva división internacional del trabajo, caracterizada por la transferencia neta de flujos de capital, materias primas y energía a bajo costo, y cambios radicales al interior de la estructura económica de la periferie, acordes y en consonancia en las necesidades de construcción del proyecto neoliberal de la economía social de mercado y el Estado social de derecho del sistema-mundo capitalista.

El marco teórico ha permitido ver que las políticas de ajuste tuvieron un primer momento, denominado “monetarista”, cuando lograron importantes transformaciones de carácter neoliberal en la política económica en el centro del sistema-mundo. La estrategia monetarista fue la primera forma por la cual empezaría a posicionarse y consolidarse el proyecto neoliberal. Esta estrategia vinculaba a nivel teórico los movimientos del acervo de moneda con la inflación retomando la visión de la denominada “teoría cuantitativa de la moneda”, y a partir de ahí proponían recomendaciones que partían por el control del movimiento de la masa monetaria a través del incremento de las tasas de interés, y a su vez recomendaban la reducción de los salarios reales de los trabajadores para superar la recesión de los años setenta y ochenta. Estas recomendaciones en política económica coincidían con las necesidades que el capital financiero internacional tenía en aquellos momentos. El análisis que realizado del enfoque monetario en balanza de pagos muestra de manera directa esta relación entra la teoría cuantitativa de la moneda, la balanza de pagos, la deuda externa y la política económica adoptada en el Ecuador.

El marco teórico también indicó que en la estrategia monetarista se asumía que el incremento de las tasas de interés provocaría un mayor nivel de ahorro y que estos mayores niveles de ahorro provocarían mayores niveles de inversión, resolviendo la crisis. Se trataba de un esquema totalmente diferente a las políticas económicas de tipo keynesiano que se habían aplicado hasta ese entonces. Pero el proyecto neoliberal estaba pensado para provocar cambios en todo el sistema mundo, y además expresaba de manera coherente las necesidades de los capitales financieros especulativos que se habían formado durante la crisis del sistema de Bretton Woods, y por el incremento de los precios del petróleo.

En esta coyuntura, y tal como lo mostró el marco teórico, el FMI tuvo un rol histórico fundamental. Fue la palanca en virtud de la cual se provocaron los cambios necesarios en el sistema-mundo para pasar de un régimen de acumulación sustentado en la producción y en el comercio, a un régimen de acumulación sustentado en la especulación financiera. Las

propuestas del FMI se imbricaban con las necesidades de desregulación, liberalización, apertura y libre movilidad de capitales exigidos por los euromercados de capitales. El FMI allanó el camino por el cual la humanidad entró en la larga noche neoliberal.

El ajuste macrofiscal enmascara bajo una cobertura analítica y teórica esas necesidades que asume la regulación desde el punto de vista del capital financiero especulativo, tal como lo presentamos en el estudio del enfoque monetario en balanza de pagos. Las políticas de ajuste impusieron cambios abruptos y repentinos sobre toda la estructura económica. Del tiempo largo y el ritmo continuo, se pasa de forma imprevista al corto plazo y a las políticas de shock. Como se trata de dar un giro a la estructura económica, la primera forma de las estrategias de intervención del FMI es precisamente a través del shock económico por la vía de medidas económicas de ajuste estructural. De la noche a la mañana cambian, repentina y abruptamente, variables económicas claves como el tipo de cambio, la tasa de interés, la inflación, los salarios reales, el gasto fiscal, los impuestos, etc.

Ahora bien, a partir del marco teórico se puede ver que no existió al interior del FMI un proceso de reflexión sobre las consecuencias que podrían provocar en una estructura económica determinada el cambio repentino de la tasa de interés, la disminución de los salarios reales, el cambio súbito de la tributación o del tipo de cambio, menos aún un proceso de debate social y nunca les pasó por la cabeza validar sus propuestas mediante el diálogo con los actores sociales, políticos y económicos involucrados. Su formato desde el inicio fue antidemocrático, poco transparente y colusorio con los grupos de poder.

Se asumió desde el FMI que la economía respondería a las medidas de shock en virtud de los mecanismos automáticos de los mercados, que una vez adoptadas estas medidas de shock se irían adecuando de a poco a las nuevas condiciones económicas. Sin embargo, el FMI tampoco teorizó o analizó el escenario de una adecuación paulatina de la economía a estas medidas, así como las reales consecuencias provocadas. El FMI llegó al extremo de cerrar el debate no solo a las políticas alternativas al ajuste, sino también al análisis de las consecuencias de sus políticas de ajuste macrofiscal. Pocas veces en la historia reciente de América Latina se había provocado una transformación de tal magnitud en tan corto periodo de tiempo.

Por medio de las condicionalidades del FMI, se lograron cambios estructurales en la economía y la sociedad, de ahí que las medidas de ajuste del FMI también sean conocidas como “ajuste estructural”. Desde una comprensión de la economía política y visualizando en un solo proceso al sistema mundo, pueden ahora situarse en su real perspectiva los

objetivos reales del ajuste estructural del FMI, y que permitirían evaluar al marco teórico, estos objetivos del FMI habrían sido:

- a) Provocar cambios profundos en el sentido de las políticas económicas y en el régimen de regulación, transfiriendo las decisiones sobre la regulación económica hacia el capital financiero y alterando de manera radical el sentido de esas políticas con prioridades hacia el corto plazo, la estabilización de los precios, el aperturismo indiscriminado, la privatización y la desregulación.
- b) Involucrar a las elites en las transformaciones del sistema mundo incorporándolas a los flujos de inversión especulativa y de corto plazo de alto rendimiento, y a la vez fortalecer sus posiciones de mercado garantizando sus estrategias de monopolio y administración colusoria de los mercados.
- c) dismantelar la capacidad que tienen los Estados para construir un modelo de desarrollo desde sus propias posibilidades (o desarrollo endógeno), por la vía de las privatizaciones y las desregulaciones;
- d) garantizar la transferencia de recursos a los euromercados de capital, ahora constituidos formalmente como finanza corporativa internacional, garantizando el pago puntual del servicio de la deuda externa, por la vía de las devaluaciones al tipo de cambio y el control al presupuesto gubernamental;
- e) resolver los problemas de crisis del centro del sistema mundo, absorbiendo la inflación provocada por el crecimiento expansivo de la oferta monetaria mundial provocada por los euromercados de capitales, por la vía de las devaluaciones
- f) transformar los patrones de crecimiento sustentados en procesos productivos y de libre competencia, por nuevas modalidades sostenidas en la concentración de la producción en monopolios y en el predominio del capital financiero, por la vía del incremento de las tasas de interés;
- g) acentuar el deterioro de los términos de intercambio y provocar un masivo proceso de desindustrialización, por la vía de la devaluación del tipo de cambio y el aperturismo;
- h) transferir los costos de la crisis del sistema-mundo hacia los trabajadores y los sectores más pobres por la vía de la flexibilización laboral, el incremento de los impuestos regresivos, el incremento de los precios de los bienes y servicios públicos, y la supresión de los subsidios sociales, vale decir, la reducción del salario real;
- i) procurar la adhesión de las nuevas elites financieras a los mecanismos financieros-especulativos del sistema-mundo capitalista, por la vía de los subsidios al capital y a las grandes empresas, así como por el incremento de las tasas de interés;

- j) desmontar todas las regulaciones y reglamentaciones creadas por el Estado para regular la economía y que estaban hechas en función de un modelo de desarrollo sustentado en la industrialización y el empleo, y transferir esas capacidades de regulación y reglamentación hacia las empresas privadas y a los mecanismos de mercado.

Sin embargo, es de indicar también que fue tal el impacto de las políticas de ajuste del FMI, que al interior de éste y del Banco Mundial se llegó a sugerir la necesidad de un rostro social, por ello a mediados de los noventa se propuso la noción de “ajuste con rostro humano”. Los países que llegaban a acuerdos con el FMI perdían su soberanía y veían el deterioro de las condiciones de vida de su población. La noche neoliberal se ensañó en los más pobres. Hubo un retroceso en cuanto a condiciones de vida que recordaban los periodos más dramáticos del siglo XIX. Todos los avances sociales y económicos que se habían conseguido desde el modelo del Estado industrializante fueron suprimidos. Las misiones del FMI constantemente monitoreaban a las autoridades públicas y jamás rendían cuentas de sus políticas. Ejercían un control total sobre la forma en la cual se construía el presupuesto público, las metas de inversión, la política económica, bajo el anonimato, la falta absoluta de transparencia y la corrupción.

CAPITULO III ECONOMÍA POLÍTICA DE LA DEMOCRACIA ECUATORIANA

3.1. Democracia y Sistema Político: 1979-2000

El Ecuador retornó a la democracia en 1979, luego del periodo dictatorial que duró seis años. Desde ese periodo hasta inicios del año 2000, el Ecuador tuvo 10 Presidentes, de los cuales seis fueron electos y los restantes han sido de transición, lo que da cuenta de la profunda crisis institucional y política ecuatoriana. Desde el retorno de la democracia, el sistema político ha respondido a la crisis política e institucional fortaleciendo el régimen político presidencialista, en el que la figura del Presidente de la República se convierte en jefe de Estado y jefe de gobierno al mismo tiempo, con amplios poderes discrecionales y con pocos mecanismos sociales de rendición de cuentas y transparencia de las decisiones adoptadas por el ejecutivo.

En 1998 el Ecuador aprobó su 19ª. Constitución Política, previo a un proceso de convocatoria y elección de una Asamblea Constituyente. Es precisamente esta última Carta Constitucional la que por vez primera en toda la historia republicana reconoce la ciudadanía a los analfabetos, que en el Ecuador son mayoritariamente indígenas, además del reconocimiento a los derechos colectivos, pero al mismo tiempo consolida una serie de disposiciones que facilitan la privatización y la desregulación estatal.

3.1.1. La crisis del sistema político ecuatoriano

En lo que hace referencia a la crisis del sistema político ecuatoriano, es de indicar que ésta ha implicado una profunda pérdida de credibilidad y legitimidad hacia los partidos políticos, la clase política y las instituciones políticas. La democracia en el Ecuador desde fines del siglo pasado hasta inicios del presente, se caracteriza por su vulnerabilidad y su fragilidad institucional, producto del manejo corporativo que ha hecho el sistema político ecuatoriano de la representación política. Ha existido una connivencia entre los intereses de grupos financieros con decisiones de políticas públicas que han beneficiado de manera directa a estos grupos financieros en detrimento de la sociedad, lo que ha ocasionado un desgaste del discurso de la democracia y una creciente desconfianza en la representación política por parte de la ciudadanía.

Cabe indicar que a pesar de que el voto es obligatorio en Ecuador, la abstención electoral promedia para cada elección llega a un 40%, y que para acceder a la Presidencia de la república se necesita la mayoría absoluta, lo que ha significado que siempre exista una segunda ronda electoral.

Es necesario anotar que el actual sistema político fue diseñado en 1979, previo al proceso de retorno a la democracia, a la sazón uno de los más tempranos en el continente, conocido como “Plan de reestructuración jurídica del Estado”, y tuvo como objetivo una reformulación del sistema de partidos y de instituciones hasta ese entonces vigente.

3.1.2. El retorno a la democracia de 1979

La reestructuración jurídica del Estado de 1978-79, tenía como objetivo principal modernizar al sistema político ecuatoriano evitando los populismos, las representaciones corporativas y patrimoniales, y los caciquismos, al tiempo que buscaba crear un sistema de partidos políticos más ideológicos y pragmáticos, con una clase política desvinculada de intereses patrimoniales y corporativos, y altamente eficiente en la toma de decisiones. En realidad, se trataba de una apuesta modernizante de las élites militares que habían asumido el poder, y que tenían un discurso nacionalista y desarrollista, pero que sin embargo dejaron algunos temas claves sin resolver, como por ejemplo la modernización agraria, o la distribución del ingreso.

Es en este periodo (1978-1979) que se crean los nuevos partidos políticos que serán luego los actores políticos fundamentales. Así, se crea como un espacio político propio, la socialdemocracia en el Ecuador, con el partido Izquierda Democrática (ID), la democracia cristiana con el Partido Democracia Popular (DP), y se reformula con contenidos de una nueva derecha política al Partido Social Cristiano (PSC), que hasta ese entonces había sido una representación de los intereses políticos de la hacienda de la sierra ecuatoriana, y que luego se convertirá en el portavoz de los intereses de la burguesía de la costa.

La izquierda política de su parte, estaba representada por tres tendencias: el Partido Socialista Ecuatoriano (PSE), el Partido Comunista Ecuatoriano (PCE), y el Movimiento Popular Democrático (MPD), adscrito este último a una escisión del PCE. Para participar en las elecciones del retorno a la democracia, el PCE conformó un espacio de confluencia con varias agrupaciones de izquierda bajo el nombre de Unión Democrática Popular (UDP), que más tarde se transformaría en el Frente Amplio de Izquierda (FADI), actualmente eliminado de los registros electorales.

El populismo, por otro lado, sobrevive en esta etapa, a pesar de todos los intentos por relativizar su importancia luego de lo que hizo la dictadura militar, a través del Partido Concentración de Fuerzas Populares (CFP), cuyo bastión electoral será el proletariado

suburbano de la ciudad de Guayaquil, en ese momento la ciudad con el mayor crecimiento económico y demográfico del país.

Esta nueva geografía política produce un desfase de los hasta entonces partidos políticos dominantes: el Partido Liberal, expresión política de los intereses de la burguesía de la costa ecuatoriana, y el Partido Conservador, expresión política de los intereses de la hacienda serrana. Cuando se produce la “reestructuración jurídica del Estado” ecuatoriano, se están generando no solo nuevas reglas de juego para la política sino también nuevos actores. En otras palabras, la nueva clase política, y los nuevos partidos políticos no nacen como producto de una necesidad de otorgar coherencia y racionalidad política al conflicto entre diversos sectores sociales, sino como una creación hecha y cobijada desde un Estado autoritario. Nacen desde una lógica estatal y no desde una lucha social. De ahí que la relación del moderno sistema político ecuatoriano con el Estado sea más importante que la relación con la sociedad y la ciudadanía. Los nuevos partidos políticos le deben al Estado su vigencia y no a la ciudadanía.

3.1.3. La herencia de la democracia

Veinte años después de este experimento sobreviven: el PSC como el mayor y más fuerte partido político, aunque luego de ganar la presidencia en 1984-1988 (con León Febres Cordero) no ha tenido oportunidades de volver a ganarla. El partido ID, que tampoco ha logrado ninguna reelección presidencial luego de su paso por el gobierno en 1984-1988 (con Rodrigo Borja). La Democracia Cristiana que virtualmente ha desaparecido, luego de su fugaz paso por el gobierno en 1999-2000 (con Jamil Mahuad); también ha virtualmente desaparecido el partido CFP, que fue el partido político que ganó las elecciones en 1979 con Jaime Roldós, quien luego moriría en un accidente de aviación (1981), terminando el periodo su vicepresidente, Osvaldo Hurtado miembro de la democracia cristiana.

Ningún partido de la izquierda política ha ganado una elección presidencial, salvo el partido Pachakutik que fuera creado en 1996 y producto de la emergencia política del movimiento indígena ecuatoriano.

El partido Liberal, y el partido Conservador han sido eliminados de los registros electorales, y el populismo ha sobrevivido con el Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE), a la sazón el segundo partido en importancia, y que tendría un paso fugaz de siete meses en la presidencia con Abdalá Bucaram (agosto de 1996-febrero de 1997).

La izquierda política prácticamente ha desaparecido del escenario electoral, solamente sobrevive con una votación marginal el partido MPD, y más marginal aún el Partido Socialista. El FADI ha sido borrado de los registros electorales. No ha existido en lo largo de las dos últimas décadas ninguna alianza entre toda la izquierda para afrontar los procesos electorales, y muchas veces en el Congreso Nacional, votan divididos sobre aspectos de importancia nacional, lo que transmite una imagen de fragmentación y de falta de proyecto con alcance nacional.

Sin duda alguna, el fenómeno político más interesante es la aparición de un partido político vinculado al movimiento indígena ecuatoriano en las elecciones de 1996, el Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik (MUPP), quien ha mantenido una votación relativamente estable pero marginal dentro del sistema político, en alrededor de un 8% de la representación parlamentaria, y un 5% de la votación nacional (ver más adelante sección sobre nuevos movimientos sociales).

Otro fenómeno interesante es la representación corporativa del sistema político ecuatoriano con la creación de un partido de carácter populista y fundado por el magnate de las exportaciones bananeras, Alvaro Noboa. De hecho, su partido creado para las elecciones de 1998 se denominaba Partido Renovación Institucional Alvaro Noboa (PRIAN). Sus ingentes gastos en propaganda electoral colocaron a este partido como finalista de manera consecutiva en las elecciones de 1998 y 2002.

En el Ecuador, la conformación y existencia del PRIAN confirma el carácter corporativo que tienen la mayoría de partidos políticos. Puede decirse, entonces, que la intención de modernizar al sistema político adoptada por la dictadura militar de los años setenta, en realidad permitió la modernización y conformación de nuevos grupos de poder que expresaban los cambios en el mercado capitalista interno.

3.1.4. La modernización política de 1976-1979

En efecto, el sistema político que se creó en la coyuntura del año de 1979, tenía como objetivo la instrumentalización de la política a los intereses del Estado. Puede dividirse al periodo dictatorial de los años setenta en dos fases: una primera que va de 1973 a 1976 bajo la conducción del General Guillermo Rodríguez Lara, quien incluso habría de denominar a su gobierno como “nacionalista y revolucionario”, tratando de imitar el fenómeno de Velasco Alvarado en el Perú. Esta primera fase corresponde a una

modernización económica del Ecuador hecha desde el Estado y financiada por el incremento de los precios del petróleo.

Durante ese periodo, la primera dictadura nacionalizó el petróleo, al tiempo que ingresó a la OPEP, y emprendió un agresivo proyecto de industrialización con un rol proactivo del Estado. Se generaron marcos institucionales que posibilitaban la participación estatal en la economía, a través de la planificación, el apoyo a la industrialización, el control de cambios, la política proteccionista, a la vez que se emprendió en un fuerte impulso de generación de infraestructura básica desde el Estado: puertos, aeropuertos, autopistas, carreteras, centrales hidroeléctricas, banca pública de desarrollo, etc. Se mantuvo una visión de integración subregional dentro del Pacto Andino, posteriormente denominado Comunidad Andina, controlando la inversión extranjera directa y motivando los intercambios regionales.

Esta modernización económica significó la ampliación y consolidación de una clase media que antes de esta iniciativa tenía una importancia marginal. La consolidación de las clases medias se da al amparo de un Estado que emprende un proyecto tardío de industrialización pero que logra romper los lazos que la economía y la política tenían con el denominado “sistema hacienda”. El sistema hacienda que viene desde la colonia es la matriz originaria del poder en el Ecuador, y bajo su lógica se articula el sistema económico y el sistema político de la república. El sistema hacienda produce las dos figuras políticas más importantes que manejaron a la república hasta la modernización de 1973-1976: el oligarca de la costa ecuatoriana, y el gamonal de la sierra ecuatoriana. La clase obrera era mínima, los indios eran asumidos como campesinos y la necesidad de manejar un aparato estatal más bien rudimentario conjuntamente con una modernización incipiente no provocaron la ampliación y consolidación de una clase media. Uno de los méritos de esta primera fase de la dictadura de los años setenta es haber conformado precisamente una clase media con una racionalidad económica y política que estaba en contradicción con el sistema hacienda. Una vez agotado el impulso “nacionalista y revolucionario” de esta primera fase de la dictadura militar, en diciembre de 1975 se produce un recambio al interior de las élites militares quienes dan un golpe de estado y sustituyen al General Rodríguez Lara por un triunvirato encabezado por Alfredo Poveda (de la Marina), Guillermo Durán (del Ejército), y Luis Leoro (de la Aviación). Con este triunvirato empieza una segunda fase que va de 1976 a 1979, en virtud de la cual se produce una modernización del sistema político que esté a tono con la emergencia política de las clases medias y con las nuevas racionalidades económicas y políticas.

En efecto, el sistema político diseñado en esta fase de modernización política, buscaba armonizar las necesidades del crecimiento económico sustentado en un tardío proyecto de modernización económica con la modernización política. Por ello se crea un sistema de partidos políticos que debían ser modernos, es decir, por fuera de la órbita de influencia de la hacienda y los tradicionales grupos de poder político. Pero al hacerlo, se traslada uno de los aspectos más delicados de la representación política, el sistema electoral que es a la postre el que define la repartición de las cuotas de poder, a los mismos partidos políticos; se opta por la figura del presidencialismo, pero con poderes de fiscalización fuertes por parte del Congreso Nacional, que más tarde serán casi eliminados en nombre de la gobernabilidad del sistema, se aprueban las elecciones de diputados de medio periodo para buscar contrapesos al poder del ejecutivo, que serán asimismo eliminadas posteriormente, y se crea el Tribunal de Garantías Constitucionales.

El nuevo sistema político también estableció los mecanismos de asignación del poder de manera moderna, esto es, asignaciones de curules por cocientes electorales para ampliar el espectro de la representación y lograr mayor legitimidad. De la misma manera, propuso la elección presidencial por mayoría absoluta, generando dos rondas electorales, una primera ronda de selección de las candidaturas finalistas, y una segunda ronda de elección de los ganadores al ejecutivo.

Es decir, separaba en el tiempo las elecciones del Congreso con la definición del Presidente de la República. Esto hacía que los partidos políticos que habían sido seleccionados para la ronda final, entren en la mayoría de circunstancias con un bloque minoritario de diputados, lo que los obligaba a establecer alianzas electorales con otros partidos, o buscar votos de otros diputados tratando de comprar su fidelidad política con favores desde el Estado.

La representación parlamentaria nació frágil y sometida a las necesidades de mayor poder y espacio de acción al ejecutivo. Desde un inicio, el gobierno de turno buscó las maneras de “comprar” los votos de los diputados para conseguir mayorías parlamentarias para aprobación de sus leyes, esta práctica deslegitimó la representación política y generó la necesidad de construir redes de apoyo clientelar para la sobrevivencia de la clase política.

El sistema político, a pesar de todas las intenciones de modernizarlo, en realidad expresaba de manera fehaciente la estructura del poder del Ecuador que emergía de la dictadura militar de la década de los años setenta. La clase política estaba profundamente imbricada con la conformación de nuevos grupos de poder financiero, y, además, utilizaba la representación parlamentaria, en muchos casos, para enriquecerse y formar parte de las élites económicas.

Mientras que antes de la reforma al sistema político de 1979, la clase política siempre estuvo relacionada con los grupos de poder, esto es, sea la burguesía de la costa o la hacienda serrana las que mantenían el control directo de la representación política, a partir de las reformas emprendidas por la dictadura militar y que fue aprobada en el año de 1979, ahora la representación política se desprendía de sus habituales connotaciones del poder tradicional de la hacienda y del cacique.

Con las reformas emprendidas, la representación política podía ser ejercida, a ojos de la hacienda, por personajes menores y en muchos casos por personas que no tenían relación alguna con el sistema hacienda. Las reformas políticas de 1979 buscaban formar una clase política por fuera de los sistemas tradicionales de representación para tratar justamente de crear contrapesos a la estructura del poder tradicional.

3.1.5. Sistema político y estructura del poder

La estrategia de reformar al sistema político fracasó cuando el sistema de representación se funcionalizó a las necesidades de los grupos de poder económico, llegando al extremo de supeditar el sistema jurídico y la justicia al sistema de partidos políticos. En realidad, el proyecto de modernización no podía ser hecho sin el consentimiento final de la hacienda. Lo que se produjo finalmente fue una simbiosis de las necesidades que el mismo sistema hacienda determinó como básicas para su modernización con un proyecto de modernización desde el Estado.

Es por ello que el nuevo sistema político ecuatoriano transfirió hacia los mismos partidos políticos decisiones tan trascendentales como el reparto del poder a través del control del sistema de elecciones, que sean ellos mismos quienes controlen el sistema de representación, y que además no castiguen la “compra” de votos en el Congreso, y que más bien sean permisivos con la corrupción legislativa, y es por ello que el sistema político ecuatoriano desde su reformulación de 1979, vaya perdiendo legitimidad y credibilidad ciudadana, sin contar con el hecho de que el sistema político se reveló incapaz de solucionar aspectos reales de la vida cotidiana, como la falta de empleo, el empobrecimiento, la inseguridad, la injusticia en la aplicación de las leyes, la desarticulación del Estado, etc.

En otras palabras, la dictadura militar de 1973-1979 marca una de las transformaciones más profundas en el diseño institucional del sistema político ecuatoriano. Pero el sistema político creado entra en contradicción casi de manera inmediata con la realidad económica y social

del Ecuador. No trató nunca de mantener una distancia real con la estructura de poder del sistema hacienda, todo lo contrario finalmente transó con ese sistema hacienda y produjo un sistema político que podía ser manejado de manera indirecta por el sistema hacienda que además asumió la tarea de modernizarse a sí mismo. Para llevar adelante esa tarea, el nuevo sistema político condicionó la estructura del Estado a las necesidades de la modernización económica, en un contexto en el que las políticas de industrialización estaban agotándose en América Latina.

Efectivamente, mientras que este sistema político había sido edificado pensando en un Estado que asigna recursos y regula la sociedad, la economía ecuatoriana entrará en una profunda crisis como consecuencia de la crisis del endeudamiento suscitada en toda América Latina, desde inicios de los años ochenta, lo que redujo al máximo el proyecto de un Estado industrializante y proactivo en la economía. Se suscitó la paradoja de un Estado intervencionista en un contexto en el cual el Estado no tenía recursos para financiar el proceso de industrialización. El sistema político entró en contradicción con el sistema económico vigente. Son esas contradicciones las que se manifestarán en la crisis política que el Ecuador vivirá de manera persistente desde 1996.

3.2. Políticas de ajuste y crisis económica

3.2.1. Los grupos financieros y el control de los mercados

Durante la década de los ochenta se van consolidando y configurando una serie de grupos financieros que controlan posiciones monopólicas de mercado. Las políticas de ajuste reducen el ámbito de la intervención del Estado y al mismo tiempo amplían las posibilidades del sector privado, desregulando precios, controles, impuestos, seguridad social, leyes laborales, etc. Gracias a este proceso de desregulación los nuevos grupos financieros pueden consolidar y ampliar su poder en el mercado interno. Son las políticas de ajuste del FMI las que permiten la constitución de estos grupos financieros como los nuevos núcleos desde los cuales se tomarán las principales decisiones económicas para el conjunto de la sociedad.

Pero se trata de grupos financieros vinculados de una u otra manera al Estado, por cuanto fue desde el Estado que se intentó un proceso de industrialización por sustitución de importaciones. De ahí que para estos grupos financieros el acceso al control del Estado

constituya una de sus tareas fundamentales para su propia consolidación y para sus planes de expansión. Sin embargo, para acceder al Estado era necesario pasar por las aduanas del sistema político. En virtud de que el sistema político se había transformado desde el proceso de “reestructuración jurídica del Estado” de 1978-79, cambiando la composición de las tradicionales élites por nuevas élites políticas, los grupos financieros pudieron incorporar a miembros de esas nuevas élites políticas como parte de su estrategia de consolidación empresarial y financiera.

Es por ello que en la década de los ochenta, los nuevos partidos políticos se convierten en objetivos de asimilación a la lógica de los grupos financieros. De allí tenemos que las familias de origen libanés y vinculadas a la producción textil, de plásticos, a la agroexportación, a la hotelería y turismo, a las industrias de medios de comunicación masivos, entre otros sectores, convergen estratégicamente hacia el Partido Roldosista Ecuatoriano, PRE, heredero directo de lo que fue el partido CFP. Las familias más tradicionales de la ciudad de Guayaquil, vinculadas a la agroexportación, a los negocios petroleros, a la comercialización masiva de productos, entre otros, en cambio, convergen hacia el Partido Social Cristiano. En la serranía ecuatoriana, los procesos de industrialización apoyados desde el Estado generaron importantes núcleos empresariales que fueron luego centralizados en grupos financieros, uno de los más importantes es el denominado en la década de los ochenta como grupo financiero Proinco (o también grupo Paz), que convergió hacia la Democracia Cristiana; en el caso de la socialdemocracia, se presentan también algunos banqueros y representantes del ámbito de las finanzas como importantes cuadros políticos.

La presión de estos grupos financieros por liberalizar la economía eliminando las regulaciones estatales armonizaba con las propuestas de ajuste estructural del FMI, de ahí que a lo largo de la década de los ochenta y los noventa, haya existido una especie de continuidad en el manejo de la política económica independientemente del régimen político imperante. Se puede constatar, por ejemplo, cómo en el gobierno del PSC (1984-1988), la política económica haya estado estrechamente vinculada con el FMI, y que al igual que su sucesor, quien aparentemente estaba al otro lado del espectro político, Rodrigo Borja, en su gobierno (1988-1992), las políticas de ajuste macroeconómico se haya consolidando sobre todo en el ámbito laboral. En efecto, durante el gobierno de la socialdemocracia, fue evidente la participación de miembros del grupo financiero Proinco en el manejo económico, que significó la aprobación de la Ley de Maquilas, entre otras.

3.2.2. Grupos financieros y liberalización económica

La radicalización del modelo de liberalización económica se da en el gobierno de Sixto Durán Ballén (1992-1996). Durante este gobierno, y con el apoyo de la mayoría de partidos políticos, el Congreso Ecuatoriano aprueba la Ley de Modernización del Estado, que contempla una política de desinstitucionalización y privatización total del Estado. Se aprueba también una Ley de Desarrollo Agrario que propone la privatización de las tierras comunitarias indígenas y que provocó un levantamiento indígena. Pero una de las leyes más importantes, por sus repercusiones ulteriores, que se aprobó en ese gobierno fue la Ley de Instituciones del Sector Financiero, que desreguló el control bancario y financiero y que otorgó validez institucional y jurídica a los grupos financieros. Una vez aprobada esta ley y en apenas unos años se multiplican los bancos y sociedades financieras, de un promedio de 25 bancos nacionales que existían antes de la ley a más de cuarenta en apenas tres años.

Cuadro 1: Evolución del sistema bancario: número de bancos

Bancos a dic de 1994	Bancos a dic de 1998
ABN Ambro	
Albobanco	
Amazonas	
	Aserval
Austro	
Azuay	
	Bancomex
Bolivariano	
Caja de Crédito	
	Centromundo
Citibank	
	Cofiec
Comercial de Manabí	
Continental	
Crédito	
De Colombia	
	Del Occidente
Filambanco	
	Finagro
Financorp	
	Finec
	GNB (Ecuador) S.A.
General Rumiñahui	
Guayaquil	
	ING Bank
Internacional	
Litoral	
Lloyds Bank (BLSA)	
Loja	
Machala	
Pacífico	
Pichincha	
Popular	
Préstamos	
Previsora	
Producción	
Progreso	
Sociedad General	
	Solbanco
	Solidario
	Sudamericano
Territorial	
Tungurahua	
Unibanco	
	Unión
TOTAL BANCOS	32
	40

Fuente:Superintendencia de bancos
Elaboración: Atenea Castillo

En los datos del cuadro que precede, se puede advertir la emergencia de nuevas instituciones que ingresan a engrosar la oferta de productos financieros, principalmente en el área de créditos para el consumo inmediato y durable, lo cual advierte, dicho sea de paso, cómo el capital es substraído de la esfera real y dedicado exclusivamente a su reproducción

en la esfera del consumo, esto es, en el sector en el que este tipo de negocios tiene seguridad, alta rentabilidad y donde la velocidad de rotación es alta.

Desde la firma de la Carta de Intención en 1983, hasta el gobierno de Durán Ballén (1992-1996), el poder adquisitivo de la población cae de manera persistente. Mientras que en 1983 el salario mínimo vital cubría casi la totalidad de la canasta básica, para 1996 el salario mínimo vital apenas cubría un 40% del total de la canasta básica. De la misma manera, mientras en 1983 las remuneraciones participaban de más de un tercio del valor agregado nacional, para 1996 esa participación se había reducido a un 17%. El presupuesto estatal se concentra en el pago del servicio de la deuda que oscila entre el 60% y el 50% de los ingresos fiscales.

La liberalización financiera aprobada por el gobierno de Durán Ballén significaba el anuncio de partida de una competencia de los grupos financieros por apoderarse de la producción nacional desde el control del Estado. Política y economía convergen en un contexto de privatización y liberalización económica, auspiciada por el FMI y el Banco Mundial. Una vez aprobada la Ley de Modernización que posibilita las privatizaciones, los grupos financieros pugnan por entrar en este proceso en condiciones ventajosas, y muchos de ellos llegan a acuerdos con empresas transnacionales para consolidar sus posiciones de negociación interna. Al mismo tiempo, la segmentación del mercado en función de las empresas manejadas por grupos financieros concentra las principales ramas productivas en monopolios y holding controlados por estos grupos financieros. Investigaciones de la época nos indican que la mayoría de sectores productivos nacionales están ya en manos de uno o varios grupos financieros.

Estos grupos financieros tratan de consolidar el poder de sus empresas mediante acuerdos colusorios de mercado, o mediante la segmentación de los mercados en beneficio propio, para el efecto, utilizan los recursos que se depositan en sus bancos o sociedades financieras para trasladarlos hacia las empresas de su propiedad con créditos blandos, sin garantías y con amplias facilidades. Esto generó una práctica de vincular los créditos a empresas propias del grupo financiero perjudicando a productores que estaban por fuera del grupo financiero.

3.2.3. Crisis financiera: hacia la dolarización de la economía

En 1996 se producen las elecciones que llevarán a la administración del Estado al Abogado Abdala Bucaram. Al ingresar el país en un nuevo período gubernamental, el mismo

empezaba a sentir los efectos de las reformas económicas que había dejado instaurando el vicepresidente de la República Alberto Dahik, tendientes todas hacia la apertura, desregulación y desburocratización.

Bucaram, en su Programa de Gobierno, incorporó la intención de ordenar la economía sobre todo en el sector financiero-bancario; dicho propósito se pensaba conseguir a través de la aplicación de la llamada “convertibilidad”. Por su parte, el dólar, a la fecha, se encontraba en 4.000 sucres; en atención al monto de la reserva internacional de ese entonces y considerándola como base de sustento de la convertibilidad, se estableció que el tipo de cambio de la divisa debía ubicarse en cuatro nuevos sucres por dólar; pero este programa de gobierno presentaba problemas para el proceso de reproducción bancario, lo cual llevó a que se realice el primer experimento de ruptura constitucional, con el cual el poder clásico ató la gerencia pública a su proyecto. La población, en principio, respaldó al nuevo gobierno, hasta que el mandatario tomara la decisión de actuar a la clásica manera de quienes hasta ese entonces habían gobernado el país, esto es, a través de la aplicación de los denominados paquetazos. La principal medida que tuvo impacto popular negativo fue la subida del precio del cilindro de gas, a principios de 1997; la misma significó el retiro del apoyo popular, protestas y movilizaciones, que fueron aprovechadas por la otra derecha para desplazarlo del gobierno⁴⁶.

Ni bien iniciado el gobierno de Abdalá Bucarán, la oligarquía tradicional de la Costa y el sector monástico bancario de la Sierra, se conjuntaron para instaurar la conspiración. Fueron necesarios tan sólo 6 meses para que Bucarán sea removido por dicha coyunda; lamentablemente, la dirigencia de izquierda y cierto margen de población, plegaron a la asonada, finalmente siendo utilizados. En dicho push, no estaba en juego el bienestar del pueblo; más bien, con la salida del Presidente de turno, se perdía la opción de frenar el sector especulativo bancario, atándole de manos con la “convertibilidad”. Alfredo Castillo, quién formara parte del equipo técnico del Gobierno, respecto de los episodios dijo: “a Bucarán le votaron por sus méritos”.

Cinco serían las razones del golpe: 1) la disputa interoligárquica en torno de los negocios petroleros; 2) la resistencia del “beduino” a poner inmediatamente en vigencia el plan de privatizaciones; 3) la supresión del programa de adquisición de armas; 4) la denuncia del negociado socialdemócrata de las Islas Bahamas del Banco del Pichincha (Juan Salinas: Narcos, banqueros & criminales); y, 5) la amenaza de poner en vigencia el Proyecto de Convertibilidad. El segundo golpe: contra Rosalía Arteaga, en cambio, se dio por razones de desacuerdo y desconfianza en la segunda de a bordo del defenestrado “patán de corazón”.

⁴⁶ AYALA MORA, Enrique. *Resumen de Historia del Ecuador*, Corporación Editora Nacional, Quito, Segunda Edición, p. 108

La fracción sensata del capital, que había administrado el País a partir del retorno al “Régimen de Derecho”, se hizo de nuevo con el aparataje del Estado con el cual se gobierna la nación. Los banqueros volvieron a sus andanzas; mientras que el pueblo participante de los episodios, retornó a su actividades cotidianas de trabajo, sin más trofeo que el de haber coadyuvado en la consecución de un objetivo oligárquico, cuya conquista se logró en la arena oligárquica⁴⁷.

Mientras tanto, los bancos para atraer los recursos hacia sus empresas, utilizaban las tasas de interés con el apoyo del FMI y de quienes a su momento ejercían la autoridad económica. Pero el incremento de las tasas de interés producía recesión económica porque castigaba a los productores al encarecer sus créditos, no solo ello sino que los obligaban a incrementar sus tasas de rentabilidad interna para compensar a aquellas tasas de interés que los bancos estaban pagando por la colocación de nuevos ahorros. Se trataba de un proceso que se retroalimentaba generando efectos perversos: un banco aumentaba las tasas de interés para colocación de ahorros, atrayendo recursos frescos que luego los redistribuía en condiciones ventajosas entre las empresas de su propiedad; para evitar perder posiciones en el mercado, otros bancos respondían incrementando nuevamente la tasa de interés, captando de igual manera recursos frescos que procedían a redistribuir a sus propias empresas, y así sucesivamente.

La aprobación de la Ley de Instituciones del Sector Financiero no establecía controles a este juego financiero, y de su parte el FMI apoyaba la política de incrementar las tasas de interés porque aducía que ese incremento iba a reforzar la capacidad de ahorro del país y, por tanto, su capacidad de pago de la deuda externa. Al no existir ningún tipo de control, la economía ecuatoriana se convirtió en una economía netamente especulativa. Para 1996 y 1997, las tasas de interés que los bancos pagaban por colocación de ahorros superaban el 50%, e incluso había bancos y sociedades financieras que pagaban hasta un 80% por colocación de ahorros en instrumentos de plazo fijo. El hecho de pagar hasta un 80% por las colocaciones en ahorros significaba que el banco tenía que cobrar al sector productivo tasas de interés que superaban el 100%, a su vez el sector productivo trasladaba esos costos financieros a los precios finales generando inflación, pero la inflación era contenida con políticas deflacionistas disminuyendo la capacidad de consumo de la población. Como

⁴⁷ Un similar hecho se producirá años más tarde con los sucesos relacionados con el recambio entre Mahuad y Noboa y, luego: con el último golpe de Estado dado por el mismo sector oligárquico en contra de Lucio Gutiérrez, o sea, en todos esos episodios siempre estuvieron en cuestión los intereses de los mismos grupos de poder, mientras que el pueblo fue movilizad en el marco de la estrategia conspirativa burguesa-oligárquica. El actual presidente: Rafael Correa, es producto precisamente de aquel golpe de Estado, en el que participó, comprometiendo más su corresponsabilidad en los episodios, una vez que formó parte del gabinete de un gobierno de facto: el de Palacio.

conclusión de este proceso, el sector productivo y comercial empezaron a tener problemas de ventas que se trasladaron al sector financiero al tener problemas de pago. Los bancos empezaron a acumular su cartera vencida, pero al no existir controles suficientes por la desregulación financiera, la sociedad siguió apostando a la especulación, es decir, contra sí misma.

Las empresas vinculadas a los grupos financieros empezaron a tener problemas de pago de créditos por la recesión económica. A pesar de que estas empresas recibían créditos blandos y sin garantías por pertenecer precisamente a un grupo financiero, empezaron a sentir los efectos de la recesión económica provocada por la disminución de los ingresos y las altas tasas de interés, a ello deben añadirse dos fenómenos económicos de carácter exógeno que provocaron una fuerte recesión en el sector productivo: el descenso persistente de los precios del petróleo que implicaron una debilidad fiscal y, por tanto, una reducción del gasto estatal; y el fenómeno del Niño de 1996 que destruyó infraestructura vial y perjudicó básicamente a la producción agrícola.

Sin embargo, ni el FMI ni las autoridades económicas establecieron un mínimo de mecanismos que regulen al sector financiero y que protejan de alguna manera al sector productivo. La economía estaba entrando en un proceso de especulación justo en el momento en el que el sector productivo entraba en recesión. La crisis era, entonces, inevitable. De hecho la crisis se produce en el año de 1999, en el gobierno de Jamil Mahuad de la Democracia Cristiana.

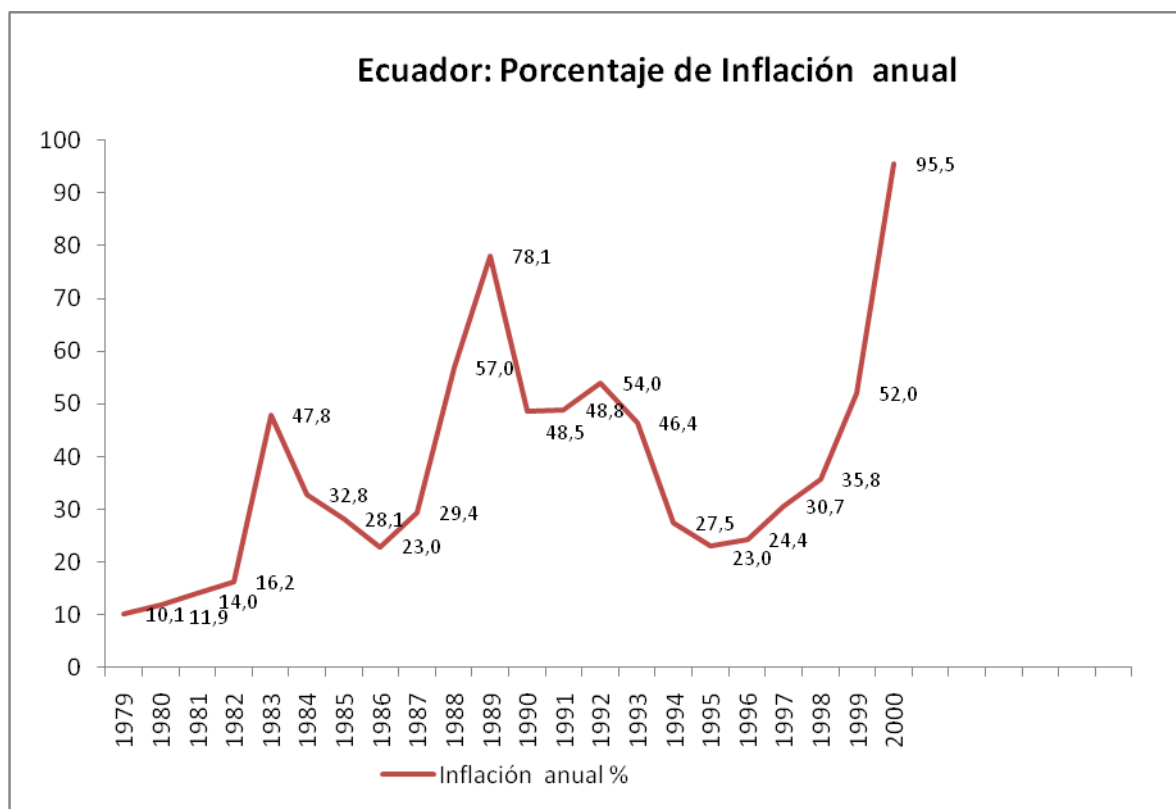
Desde que se aprueba la desregulación del sistema financiero ecuatoriano la expansión bancaria había enmascarado las distorsiones existentes, pero el número de bancos que quebraron desde la aprobación de esta ley de instituciones financieras, excedía a los promedios históricos. Los grupos financieros tuvieron la percepción de que la crisis estaba por desencadenarse y propusieron el año de 1998 al sistema político la aprobación de una ley de resguardo para sus activos. Esa ley creó la Agencia de Garantía de Depósitos a fines de ese año, y en virtud de ella se garantizaban los pasivos de los bancos privados con recursos del Estado y sin lesionar los activos de los grupos financieros. Una vez aprobada esta Ley, los grupos financieros procedieron a desconectar la propiedad del banco o sociedad financiera del conjunto de las empresas e industrias manejadas por el holding. Su intención era la de que al momento de suscitarse una quiebra bancaria, ésta no arrastre al conjunto de empresas del grupo financiero. Una vez que lograron esa desconexión entraron en proceso de quiebras masivas.

3.2.4. Dolarización y quiebra bancaria de 1999

En efecto, en el primer trimestre de 1999, la crisis aparece como un ataque especulativo a la moneda nacional, que presiona a los bancos por mayores recursos en dólares para solventar sus pasivos. Luego del ataque especulativo y cuando el Estado había entregado una parte de sus reservas internacionales a los bancos, el banco más grande del país, el Filanbanco, entra en un proceso de liquidación y quiebra. A este banco se suman otros en el lapso de pocas semanas. El gobierno, para evitar un corrimiento bancario que presione a todo el sistema decreta una suspensión de actividades bancarias, o feriado bancario.

Para sostener a los bancos la recientemente creada Agencia de Garantía de Depósitos (AGD), recibe recursos estatales que se financian por emisión de moneda. El Estado llega a emitir los Bonos de Estabilización Monetaria a una tasa inclusive del 1% diario. Esta emisión monetaria presiona a la inflación y esa presión se traslada al tipo de cambio, que a su vez se traslada a los bancos, de éstos al sector productivo y finalmente a los consumidores.

Gráfico 1: Inflación ecuatoriana



Fuente: Banco Central de Ecuador
Elaboración: Atenea Castillo

A medida que se incrementa la inflación producida por la necesidad del gobierno de sostener los pasivos de los bancos privados con recursos estatales, la mayoría de actores económicos se desprende de la moneda nacional y se refugia en los dólares como moneda de reserva de valor. Mientras tanto, los bancos incluso los que habían quebrado habían acumulado una fuerte cantidad de dólares como resultado de su ataque especulativo a la moneda nacional. Esto implicó una fuerte presión sobre el tipo de cambio. En efecto, mientras en enero de 1999 el tipo de cambio entre la moneda nacional y el dólar americano era de 5 mil sucres promedio por cada dólar, para diciembre de ese mismo año el tipo de cambio se había incrementado en más del 350%.

No solo ello, sino que el descenso de los precios del petróleo a su mínimo histórico de 9 dólares por barril, acotaron cualquier disponibilidad de recursos incluso para el pago del servicio de la deuda externa que todos los gobiernos, sin excepción, habían considerado como prioritario. El gobierno de Mahuad no tiene otra opción que declararse en moratoria de pagos de los bonos de la deuda que para ese entonces estaban designados en Bonos Brady.

Para salir de la crisis, el FMI propone una radicalización de las medidas de ajuste: una contracción de la capacidad de consumo vía incremento de impuestos indirectos, una reducción radical del gasto público eliminando los subsidios, un incremento de los precios de los combustibles y una flotación libre del tipo de cambio. Empero, las circunstancias políticas impidieron que el gobierno de Mahuad lleve adelante las recomendaciones del FMI; y por tanto, no obtenga los recursos que el FMI había prometido al gobierno si adoptaba las medidas recomendadas. En efecto, tres levantamientos indígenas redujeron el espacio de maniobra política del gobierno de Mahuad, que tuvo que dar marcha atrás en su programa de ajuste estructural. Estaba claro, entonces, que esta reducción de los espacios políticos provocada por el apareamiento de un nuevo actor político, en este caso el movimiento indígena, restaban la capacidad de maniobra del gobierno y por tanto su capacidad de manejo de la crisis financiera.

El gobierno, habida cuenta que no tenía capacidad política para manejar la crisis bancaria y financiera, opta por transformar esta crisis bancaria y financiera en crisis monetaria, y lo hace con una expansión de la emisión monetaria que liquida el tipo de cambio, genera inflación y reduce la capacidad adquisitiva de la población. Este proceso tiene su culminación a inicios del año 2000 cuando el gobierno decide dolarizar la economía como un recurso de última instancia para sostenerse políticamente. Para entrar a la dolarización se decreta una macrodevaluación. En enero de 1999, la cotización del dólar estaba en

alrededor de 5 mil sucres, para entrar a la dolarización se incrementó ese valor en 25 mil sucres por cada dólar y con esa equivalencia se entró al esquema de dolarización. En el mes de enero del año 2000, un levantamiento indígena decide la suerte del gobierno. Mahuad es destituido por el Congreso Nacional por abandono del cargo.

Durante esta época, la economía ecuatoriana experimentó decrecimiento; las exportaciones han sido uno de los factores más importantes para el sostenimiento de la economía nacional; pero estas experimentaron el límite de su escasa diversificación, tal como se expone en la siguiente cita: *“El Ecuador es el país (según la CEPAL) de América Latina con el mayor peso de productos primarios en sus exportaciones (90%); el petróleo, el banano, los camarones, el café, el cacao y las flores son productos reducidos en bienes, ninguno de ellos presenta perspectivas alentadoras y casi todos están afectados por problemas en cuanto a su precio, oferta y demanda”*⁴⁸.

Otro problema que el país ha debido experimentar en su evolución es la deuda externa que se ha incrementado con el paso de los años; sus intereses han ido en aumento y se han capitalizado, lo que la ha convertido en insostenible. En 1999 la deuda total alcanzó los 16,102 millones de dólares, equivalentes al 118% del Producto Interno Bruto (PIB). Además, el Ecuador –en el periodo en cuestión- se ha convertido en uno de los países más morosos en el pago de los bonos Brady⁴⁹.

No se puede dejar de mencionar la inequidad social que en el País ha sido históricamente muy alta. La pobreza, la tenencia desigual de la tierra, la dificultad en el acceso a educación, salud, seguridad, trabajo, vivienda han empeorado la calidad de vida de amplios sectores poblacionales, volviéndola un círculo vicioso. Desde 1995 la pobreza en el Ecuador afectaba a más de la mitad de la población y su incidencia ha aumentado en los últimos años. A partir de la información arrojada por la encuesta de Condiciones de Vida del año 1995, se muestra cómo la incidencia de la pobreza alcanzaba el 56% a nivel nacional; este fenómeno era más pronunciado en el área rural, pues, llegaba al 76%, mientras que en la población indígena al 73% y entre los niños, al 63%⁵⁰.

Durante el periodo de auge petrolero, la pobreza disminuyó tanto en el área rural como urbana; en cambio, durante el período de ajuste, a fines de los años 80 se observa un incremento de la pobreza urbana. Debido a los efectos del fenómeno del Niño en 1998 se incrementa el deterioro económico del país; en 1999 la situación empeoró y la pobreza subió

48 LARREA, Carlos, Democracia, Pobreza y Exclusión Social en el Ecuador Capitulo: Pobreza y exclusión social en el Ecuador, UNDP, Quito, 2004, p.7

49 Id

50 Id

23 puntos porcentuales, respecto al índice de finales de los 80, afectando al 69% de la población nacional⁵¹.

El Ecuador entre 1980 y 2000 ha sido uno de los países de América Latina con mayor desempleo estructural. Durante el auge *post* petrolero, la generación de empleo fue limitada; los porcentajes de asalariados en la PEA declinaron en las áreas urbana y rural. La evolución del empleo se ha dado de la siguiente manera: este sube del 6.5% en 1988, al 8.5% en 1991, en 1996 alcanza el 10.4% y luego sigue subiendo rápidamente. El desempleo urbano ha afectado a los hogares más pobres y a los trabajadores de baja instrucción. Sólo una tercera parte de la PEA se encuentra adecuadamente empleada⁵².

El gasto social en el Ecuador ha sido inferior al de otros países latinoamericanos. El ajuste estructural en ejercicio durante las dos décadas anteriores, no mostró evidencia de recuperación en la economía nacional. Por el contrario, a partir del año 1998, la crisis se desencadenó y se agravó en 1999. El ingreso por habitante de esos años fue similar al de los años 70; las tasas de interés estaban deprimidas y la crisis financiera impidió dar pronósticos positivos sobre la evolución económica de la república⁵³.

Más tarde, la economía del país se estancaría y se produciría paralelamente un fenómeno económico favorable, pero socialmente negativo: la emigración de gran cantidad de ecuatorianos hacia Europa. Poco a poco el país se estabilizará hasta llegar a los años actuales en los que el PIB ha ido creciendo y el desempleo disminuyendo, aunque los índices de pobreza no han variado en gran medida.

En la parte teórica, los argumentos fundamentales de la nueva “ideología del desarrollo” se centraban en la promoción del recurso humano, la modernización tecnológica, la apertura de mercados, en la que los rápidos, los inteligentes, los innovadores, los productivos, los competitivos y quienes se adaptan a los permanentes cambios, serían los exitosos, y podrían crecer captando nichos de mercado en la aldea global. Instrumentos de esta nueva ideología, fueron el ALCA y los TLC; con éstos, sobre todo por el lado del proponente y beneficiario absoluto: Estados Unidos, se pretendía forjar imágenes en la mente de la población sobre la necesaria incorporación al tren del progreso, el cual estaba asociado a la articulación comercial con el socio del Norte, sobre todo cuando el país disfrutaba de las bondades de la nueva moneda.

⁵¹ Id

⁵² Id

⁵³ Id

El mensaje sugestivo de vincularse a la más grande economía del planeta para con ella enfrentar a europeos y japoneses, generar empleo, mejorar el estándar de vida y la modernización en general, fue excesivamente divulgado por las cámaras de empresarios, la banca, ciertas ONG, que utilizaron profusamente los medios de difusión de su propiedad y a su haber para recircular copiosamente las bondades de la integración a Estado Unidos, la apertura y la innovación permanente, en la mente de la población.

Otra manera de incluir y desarrollar los nuevos términos y la ideología que la globalización y el neoliberalismo han necesitado para fortalecerse, ha sido la inclusión en las universidades, en sus *pensum* de pregrado y posgrado, materias con énfasis en calidad, competitividad, administración estratégica, gerencia empresarial, entre otras y también con programas de índole similar impartidos por entes de capacitación como las cámaras de comercio, esto para generar trabajadores que se integren a la empresa con el fin de volverla lo más rentable posible.

3.2.5. Nuevos fenómenos estructurales de la economía: las remesas de migrantes y reprimarización

Antes de la crisis monetaria y financiera de 1999-2000, el flujo migratorio era marginal. Luego de la crisis se convierte en estructural. Las remesas de migrantes se incrementan de cerca de 400 millones de dólares en el año 2000, a más de 1.600 millones en el año 2004. Estas remesas implican una alteración en la relación ingreso-consumo que enmascara la situación real de la economía ecuatoriana.

Esa situación puede ser caracterizada por una reprimarización de la economía. Con una fuerte crisis en su sector agrario, el más importante de la economía luego del sector petrolero, con un aporte en promedio de 12% de la riqueza nacional y una generación de empleo de un 40% del empleo total del país, es el sector que en más de una década está en crisis. Con un estancamiento en el ingreso promedio por más de dos décadas, con un incremento de la pobreza que alcanzó en el año 2004 al 60% de la población total. La situación económica se agrava pero el flujo de remesas de migrantes, al igual que los altos precios del petróleo dan la apariencia de una economía en recuperación.

De otra parte, al existir un financiamiento exógeno para el consumo nacional por la vía de remesas de migrantes, la economía nacional ha optado por sustituir la producción nacional

por la producción interna incrementando las importaciones de bienes de consumo. Esto incide en el sector agropecuario, el más golpeado por la dolarización y el sector de donde proviene la mayoría de migrantes. La dolarización implicó relaciones asimétricas entre el sector comercial e industrial y el sector agrario, que determinaron un proceso de intercambio desigual entre ambos sectores. El sector agrícola, sobre todo aquel relacionado con la producción de la canasta de alimentos, finalmente subsidia los precios para el sector urbano.

Es este panorama de pérdida creciente de oportunidades, de empleos y de ingresos, el que motiva a una reacción de la ciudadanía en contra de la democracia, de la clase política y de los partidos políticos. En las elecciones del año 2002, contra todo pronóstico, la alianza de un grupo de militares jóvenes que se presentan como herederos de las jornadas que destituyeron al ex Presidente Mahuad, conjuntamente con el movimiento indígena, ganan las elecciones con una agenda nacionalista y antiimperialista, y con una propuesta de reactivación económica y equidad social. Su discurso fue siempre en contra de la clase política y en contra del ajuste y reforma estructural del FMI y del Banco Mundial.

3.3. Crisis política y movimientos sociales

3.3.1. Movimiento sindical y luchas obreras: 1976-1990

La transición a la democracia en 1979 tuvo en el movimiento obrero ecuatoriano a uno de sus actores políticos más importantes, sobre todo por sus continuas movilizaciones que tuvieron en la huelga general de 1975 uno de sus eventos más decisivos.

La política de modernización económica que emprendió la dictadura militar en el periodo de 1973-1976 posibilitó el crecimiento, tanto cuantitativo como cualitativo del movimiento obrero ecuatoriano. Los procesos de industrialización produjeron una diversificación de la sindicalización y una ampliación de la base social de los sindicatos. De un núcleo originario constituido básicamente por artesanos y trabajadores por cuenta propia, a una base social de trabajadores de la gran industria, de los servicios y de los sindicatos públicos, el movimiento sindical pudo transformarse y constituirse en un referente político con alcance nacional.

En efecto, la incidencia social y política de los sindicatos en el Ecuador ha sido más bien débil básicamente porque expresaban la debilidad de la industrialización y la modernización económica. Sin embargo, la coyuntura de 1973-1976 que impulsó la industrialización permitió la consolidación de una amplia base sindical que pudo tener la fuerza política

necesaria para presionar a la dictadura para el retorno a la democracia. Cabe indicar que la central sindical más antigua fue creada a fines del siglo XIX e inicios del siglo XX, se trata de la Sociedad Artística Industrial de Pichincha, y constituida fundamentalmente por artesanos. En la provincia del Guayas, en la costa ecuatoriana y a la sazón la ciudad más moderna del Ecuador y por tanto con mayor número de trabajador, el movimiento obrero tuvo su bautizo de sangre el 15 de noviembre de 1922, cuando la crisis del capitalismo internacional desplomó los precios del cacao, el principal producto de exportación del país, y por tanto produjo devaluación, desempleo, y pérdida del poder adquisitivo, la clase obrera respondió con movilizaciones y huelgas para defender el empleo y sus ingresos, movilizaciones que fueron duramente reprimidas.

Pero es recién en la década de los años cuarenta del siglo XX que se constituye una de las centrales sindicales más importantes del país, la Confederación de Trabajadores del Ecuador, CTE. La CTE estuvo alineada desde sus orígenes con las ideas socialistas y con las estructuras organizativas del Partido Comunista del Ecuador (PCE). Al interior de la CTE se constituye una organización indígena, la Federación Ecuatoriana de Indios (FEI), núcleo antecesor de lo que luego serían las organizaciones indígenas nacionales.

Para frenar el avance de las ideas socialistas en el sector industrial y en el sector rural-agrícola, se crean dos centrales sindicales, la primera en 1938, por tanto anterior a la creación de la CTE, bajo el auspicio de la iglesia católica, fue la Central Ecuatoriana de Organizaciones Clasistas, CEDOC. Esta central sindical constituirá la base social de la democracia cristiana en el Ecuador. Pero su adscripción a la iglesia católica, que siempre había sido una de las instituciones más importantes para consolidar el sistema hacienda, y su declarada política de combatir las ideas socialistas, devinieron en una serie de fuertes debates internos que al final la dividieron. En 1976 la de la CEDOC adscribe a las ideas socialistas y crea la Federación Ecuatoriana de Organizaciones Campesinas (FENOC), mientras que otra ala se mantiene leal a los principios de la democracia cristiana. Esta división durará hasta 1988 en los que se crea la Confederación Ecuatoriana de Organizaciones Clasistas para la Unidad de los Trabajadores (CEDOCUT).

La otra fue creada desde la iniciativa del sindicalismo americano y nació bajo los auspicios de la Organización Regional Interamericana de Trabajadores (ORIT), miembro de la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL), la cual integró en el Ecuador a los sindicatos que se hallaban por fuera de la influencia tanto de las ideas socialistas, cuanto de la iglesia católica, especialmente los nacientes sindicatos del sector público, para conformar en 1962, la Central Ecuatoriana de Organizaciones Sindicales

Libres, (CEOSL). Su principal núcleo fueron los trabajadores de las industrias de servicios, sindicatos de profesionales, y sindicatos del sector público. Su participación política empero fue transformándose hacia un sindicalismo más convergente con las ideas socialistas hacia mediados y fines de la década de los años setenta. Para la década de los años ochenta, la CEOSL adscribe de una u otra manera a las ideas del socialismo.

Estas centrales sindicales conforman en 1971, conjuntamente con la Central Católica de Obreros, el Frente Unitario de Trabajadores (FUT), instancia que se constituyó para coordinar diversas acciones y movilizaciones conjuntas, pero que no se conformó como un frente orgánico de unidad de la clase obrera. Sin embargo, es el FUT quien encabezará las principales movilizaciones, sobre todo en 1975, para el retorno a la democracia.

En 1978, para frenar los avances de la movilización sindical y, sobre todo, para permitir que el “Plan de reestructuración jurídica del Estado” pueda consolidarse bajo los términos definidos por la dictadura militar y el sistema político, la dictadura opta por una represión fuerte en contra del movimiento obrero, resultado de la cual se produce la denominada “masacre de Aztra”, en la que el ejército y la policía reprimen con especial dureza una huelga de trabajadores de un ingenio azucarero de la costa ecuatoriana, provocando varios muertos entre los huelguistas. Con esta represión se envió un mensaje fuerte a diversos sectores de la sociedad que querían radicalizar el retorno a la democracia, en especial a la clase obrera, indicándoles que la transición a la democracia era un proceso controlado desde el poder; empero de ello, las movilizaciones sociales continuaron aunque no con la fuerza que tuvieron en 1975-76 cuando el FUT convocó con gran éxito la primera huelga nacional.

Una vez neutralizada la movilización obrera, el proceso de retorno a la democracia continuó en conformidad con los términos impuestos por la dictadura militar. Esta neutralización política al movimiento obrero permitió que el sistema político consolide un sistema de partidos y una institucionalidad política más bien alejada de las conflictividades sociales. El sistema político se puso a resguardo de los conflictos de clase con un diseño institucional que excluía de hecho y de derecho a actores y movimientos sociales de sus decisiones. Es por ello que en los primeros años del retorno a la democracia, el movimiento obrero acompaña al proceso pero no incide en la formulación de sus contenidos. La represión implicó la pérdida de sus espacios políticos y, por tanto, de presencia política. Sin embargo, el movimiento obrero emerge con fuerza a raíz de las primeras medidas de ajuste macroeconómico en 1982, y reacciona con una huelga nacional a la suscripción de la Carta de Intención con el FMI en 1983.

Desde 1983 hasta que finaliza la década, el movimiento obrero a través del FUT es el actor político fundamental por fuera del sistema político. Sus movilizaciones logran en 1983 y 1984 frenar la radicalidad de las políticas de ajuste del gobierno. Pero al tiempo que las huelgas nacionales tienen un enorme poder de convocatoria, y se convierten en masivas concentraciones populares que rechazan a las políticas de ajuste, el FUT no puede convertir esas movilizaciones en una fuerza social que cuestione el sistema político y le obligue a transformarse.

Se trata de un proceso que tiene una explicación en la desindustrialización y reprimarización de la economía que provocan las políticas de ajuste, y que significan pérdidas de empleo, inestabilidad laboral, inseguridad y precariedad del empleo. Entre una agenda nacional y una agenda sindical, y habida cuenta de la diversidad de actores sindicales que conforman el FUT, el movimiento obrero opta finalmente por una agenda propia: defender el empleo, el ingreso y los derechos sindicales.

Esta opción le restó espacios de acción frente al sistema político que pudo asimilar las movilizaciones obreras como ejercicios de tolerancia dentro del ámbito de la nascente democracia. Los resultados se vieron en las elecciones, cuando en 1984 triunfa la derecha con el Partido Social Cristiano (PSC), con una agenda que tenía como objetivo principal radicalizar justamente el ajuste económico, pero desde una práctica más represiva y antisindical. Ante esa coyuntura, los sindicatos entran en una estrategia defensiva a dos niveles: defender el empleo, y defender los derechos humanos. Esta estrategia a la larga los debilita como actor político e incluso limita el alcance de sus reivindicaciones.

La sociedad empieza a guardar distancias con el discurso obrero, que si bien es antisistema en la práctica privilegia una negociación en beneficio propio. Las elecciones de 1988 se traducen en el triunfo de la socialdemocracia, pero también en el ascenso y consolidación del populismo que con el Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE) había resultado finalista. Empero de ello, la socialdemocracia a diferencia de sus pares de otros países, no tiene una conexión real con el movimiento obrero sino más bien con las clases medias que emergieron en la modernización de los años setenta.

La socialdemocracia ecuatoriana en realidad es un espacio liberal-demócrata con un énfasis en la redistribución del ingreso más discursiva que real, es decir, no se trata de una racionalización y convergencia de los intereses de los trabajadores en una agenda más reformista y una práctica más sindical, sino de una respuesta política a las emergentes

clases medias producto de la industrialización tardía. De hecho, la socialdemocracia ecuatoriana pudo adscribir sin mayor reparo la agenda del ajuste estructural y el debilitamiento de los derechos sindicales, sin mayores resistencias por parte de las centrales sindicales ecuatorianas, gracias justamente a la ambigüedad de su discurso. El resultado fue un debilitamiento estratégico del movimiento obrero y una distancia entre la agenda sindical y el conjunto de la sociedad.

Las huelgas nacionales convocadas por el FUT durante el gobierno de la socialdemocracia (1988-1992), casi no tuvieron la fuerza ni el poder de convocatoria de años anteriores. De otra parte, el hecho de que los partidos y movimientos de izquierda hayan creado mecanismos de control sobre los sindicatos, hizo que éstos oscilen entre una sobrepolitización de su discurso y un pragmatismo en la negociación, que fue debilitando su capacidad política real y su credibilidad.

Este efecto se sintió con más fuerza en la coyuntura mundial de 1989-1990 cuando cayó el Muro de Berlín y se hundió el bloque del Este y el proyecto político del denominado “socialismo real”. Los partidos y movimientos de izquierda del Ecuador acusaron ese golpe, y sus efectos se sintieron también en las estructuras sindicales con las cuales tenían relación. Para inicios de la década de los noventa, las centrales sindicales ecuatorianas se habían debilitado considerablemente. De hecho, durante toda la década de los noventa, su acción política y presencia nacional fue cada vez más débil. Su importancia será marginal, a pesar de que justamente en esa década se inicia la crisis del sistema político ecuatoriano. De hecho, su participación fue marginal en las movilizaciones sociales que a la postre fueron determinantes para la destitución del ex Presidente Abdalá Bucaram en 1997, tampoco tuvieron un rol fundamental en el proceso de la Asamblea Constituyente del Pueblo de 1997-98, y, finalmente, en la destitución de Jamil Mahuad en el año 2000 simplemente no figuraron.

Las centrales sindicales agrupadas en el FUT no pudieron resolver de manera política los problemas de la flexibilización laboral inherentes al ajuste y reforma estructural del FMI y del Banco Mundial. La precarización, la pérdida continua de empleos en el sector industrial, y la pérdida de los derechos laborales, presionan a los trabajadores y producen un éxodo en la militancia sindical. Al empezar la década del año 2000, los sindicatos están inmersos en una profunda crisis caracterizada por la pérdida de espacio político, inmersos en la defensa de las pocas garantías sindicales que aún subsisten, luchando desesperadamente en contra de los intentos de criminalizar la protesta sindical, sobre todo en el caso de los sindicatos públicos, que tienen en contra disposiciones constitucionales que criminalizan sus actos de

protesta y movilización social. El espacio político que tuvieron en la década de los años setenta, se perdió de manera dramática en los noventa. Es la clase obrera ecuatoriana quien ha acusado con mayor fuerza la globalización, el ajuste y la reforma estructural.

Uno de los aspectos a resaltar es el hecho de que cuando emerge el movimiento indígena como nuevo actor social y político, las centrales sindicales no convergen hacia el espacio abierto por el movimiento indígena. No intentan ampliar la base de apoyos políticos con alianzas programáticas con el movimiento indígena. Ante la coyuntura de la radicalización de la reforma estructural, el movimiento obrero no puede articular una política de alianzas orgánicas con otros sectores sociales, y opta por una estrategia más bien autárquica. Este hecho produce un aislamiento en el movimiento sindical que debilita al conjunto del movimiento social ecuatoriano.

Esto puede explicarse por la relación existente entre el sindicalismo y los partidos y movimientos de izquierda. En virtud de que el movimiento indígena surge por fuera del ámbito de control de los partidos y movimientos de izquierda, quienes consideran lo indígena como una característica secundaria de su razón más importante que es la de ser campesinos, estos movimientos y partidos de izquierda al no poder cooptar al movimiento indígena optan por crear un vacío a su alrededor. Los sindicatos no se acercan al movimiento indígena, salvo en 1995 cuando algunos sindicatos del sector público que no están dentro del ámbito de influencia directa de las centrales sindicales, crean con el movimiento indígena la Coordinadora de Movimientos Sociales, CMS, que será el núcleo desde el cual se conformará en 1996 el partido político Pachakutik. Pero más allá de ese acercamiento más bien circunstancial no ha existido una política de alianzas programáticas ni entre las propias centrales sindicales ni con otros movimientos sociales.

De otra parte, es necesario resaltar el rol de uno de los sindicatos públicos más poderosos del país y que está bajo la influencia del Partido Comunista Marxista Leninista, PCMLE, que surgió en los años sesenta como una derivación de la pugna sino-soviética. Se trata del sindicato de profesores públicos: la Unión Nacional de Educadores, UNE. Durante la década de los noventa hasta el presente, se ha consolidado como el sindicato más fuerte del país. Sin embargo, su acción política se fundamenta en una práctica reivindicativa salarial de los maestros públicos, a la sazón los más golpeados por las políticas de ajuste estructural, sin una visión nacional ni un proyecto alternativo al sistema político. Su presencia política es intermitente y está en función exclusivamente de defender la capacidad adquisitiva de los salarios de los maestros públicos, aunque su discurso aparece como radical y antisistema, en realidad sirve de cobertura de legitimación de su práctica reivindicativa. Este sindicato no

ha buscado estrategias de convergencia con las centrales sindicales unidas en el FUT, ni tampoco con el movimiento indígena y otros sectores sociales.

3.3.2. Movimiento Indígena Ecuatoriano: La década ganada y la crisis social. 1990-2005

El movimiento indígena ecuatoriano es uno de los actores políticos más importantes y que sin duda han provocado cambios importantes en el sistema político ecuatoriano. La organización más importante del movimiento indígena es la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador, CONAIE, fundada en 1986, sobre los antecedentes de la educación intercultural bilingüe y la conformación en 1982 de la Coordinadora de Nacionalidades Indígenas del Ecuador.

Para la conformación de la CONAIE confluyen dos organizaciones regionales: la primera corresponde a la organización de los pueblos indígenas del callejón interandino, denominada actualmente como Confederación de Pueblos de la Nación Kichwa, Ecuarunari ("Ecuador Runakupapak Riccharimui). La segunda organización corresponde a las nacionalidades de la amazonía, la Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana, Confeniae. Más tarde se conformará desde la misma CONAIE, una estructura organizativa para los pueblos indígenas de la costa ecuatoriana, la CONAICE.

Además de la CONAIE, existe en el Ecuador la Federación de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Negras de Ecuador, FENOCIN; y también la Federación Ecuatoriana de Indígenas Evangélicos, FEINE. La primera de ellas se estructura desde una visión campesinista de lo indígena, e incorpora el discurso de la reforma agraria como eje fundamental de su visión política, mientras que la segunda propone una organización desde una visión evangélica y protestante que neutraliza la capacidad política de los indígenas y los incorpora a una visión modernizante del mundo que entra en contradicción con su propia vivencia comunitaria.

De todas las organizaciones existentes, la CONAIE es la más importante y es la única organización indígena que hace del concepto de nacionalidad indígena el eje estructurante tanto de su proyecto político cuanto de sus formas organizativas. La CONAIE está estructurada a varios niveles. A un primer nivel existe la organización comunitaria que toma el nombre de gobierno comunitario o cabildo. Las comunidades están reconocidas por la ley desde mediados de los años cincuenta del siglo XX, y conforman lo que se conoce como organizaciones de primer grado. La unión de varias comunidades para proyectos de

desarrollo, o para aglutinarse políticamente como miembros de una entidad superior, se denominan “organizaciones de segundo grado”, y son el soporte inmediato de la organización con sus estructuras provinciales. Éstas se conocen a su vez como “organizaciones de tercer grado”. Las asambleas de organizaciones de tercer grado conforman la organización regional, en el caso de los indígenas del callejón interandino, es el Ecuarunari, y en el caso de los indígenas de la amazonía es la Confeniae. Estas dos organizaciones son de cuarto grado. Así, la CONAIE aparece como una organización nacional de quinto grado, que estructura a su interior una compleja red de relacionamientos con las comunidades indígenas.

Las decisiones que asume la dirección de la CONAIE tienen que necesariamente ser conocidas y aprobadas por las bases, esto es, por las comunidades. Una de las prácticas comunitarias más importantes es el diálogo comunitario en virtud de los cuales las comunidades pueden regular su vida comunitaria. A través del diálogo comunitario, en el cual las voces de los más ancianos son reconocidas como importantes, la comunidad puede regular sus mecanismos de administración de justicia, de producción comunitaria, de obras comunitarias y del trabajo común, conocido en el mundo andino como “minga”. De ahí que esa misma práctica sea trasladada a sus niveles organizativos impidiendo la conformación de aparatos burocráticos que confisquen la vida política de las comunidades. Pero implica que la toma de decisiones pase por un proceso de legitimación que rompe cualquier cálculo de corto plazo y que incorpora a la coyuntura una dimensión política diferente en cuanto al tiempo y a la toma de decisiones.

La CONAIE concentra a su interior una enorme diversidad de pueblos y nacionalidades indígenas que se reconocen en esta organización. En el caso del Ecuarunari, existe la organización de los siguientes pueblos: Natabuelas, Otavalos, Karankis, Kitu-Karas, Kayambis, Puruháes, Panzaleos, Kisapinchas, Sarakuros, Kañaris, Salasacas, Chibuleos. Todos estos pueblos tienen al kichwa como idioma común, pero sus vivencias culturales son diferenciadas para cada uno de ellos.

En el caso de la Confeniae, en cambio, la organización está sustentada en el criterio de nacionalidades indígenas, es decir donde cada nacionalidad tiene su propia lengua y su propia territorialidad, que corresponden a: Shuar, Éperas, Huaos, Cofanes, Sionas, Secoyas, Achuars, Záparas, Naporuna, y Kichwas de la amazonía. De su parte, la organización Conaice, comprende a las nacionalidades: Awa, Tsáchila, Chachi, Manta-Huancavilca. Esta organización es la más débil de toda la CONAIE y está en proceso de construcción de su identidad cultural.

Como puede apreciarse, existe mucha diversidad desde el ámbito cultural, empero de ello, la CONAIE permite articular toda esta diversidad cultural dentro de un proyecto político propio que fue enunciado en el levantamiento de 1990, y que proponía la plurinacionalidad del Estado Ecuatoriano.

Es de indicar que durante la década de los años ochenta el Ecuador experimentó un proceso de transformación de sus estructuras agrarias dirigido desde las élites y en armonía con las recomendaciones del ajuste y la reforma estructural. Las medidas recomendadas por el ajuste estructural contemplaban la disolución de la propiedad comunitaria de la tierra y la conformación de un mercado de tierras acorde con la liberalización de la economía. Esto produjo enfrentamientos por la tierra entre la hacienda y las comunidades indígenas de la sierra. Pero al mismo tiempo, se le exigía al Estado un mayor esfuerzo fiscal para sustentar el pago del servicio de la deuda externa ecuatoriana, extendiendo la frontera de la explotación minera y petrolera, sobre todo en la amazonía ecuatoriana, generando un conflicto directo con las comunidades y nacionalidades indígenas de la amazonía.

Cuando se constituye la CONAIE, uno de los retos será defender la estructura identitaria de los pueblos y nacionalidades que la constituyen y que están amenazadas por los proyectos de modernización, ajuste y reforma estructural. La CONAIE quiere negociar con el Estado, pero éste, en virtud del sistema hacienda creado desde la colonia que invisibilizaba lo indígena, desconoció las demandas indígenas ignorándolas y negándoles cualquier estatus de negociación política.

Es frente a esta estrategia de invisibilización y de subordinación de lo indígena en la agenda de modernización y ajuste del Estado, lo que conduce a la CONAIE en junio de 1990 a realizar el primer levantamiento indígena desde el retorno de la democracia. Sin embargo, aquello que causa una real conmoción en el sistema político es el hecho de que los indígenas hayan constituido una organización propia sin el tutelaje de partidos políticos, y que, además, se presenten frente al sistema político con una demanda que los rebasa: aquella de la plurinacionalidad del Estado.

Los indígenas, agrupados en la CONAIE, cuestionan al Estado ecuatoriano en su matriz fundamental, aquella de pretenderse como la reunión de los intereses ciudadanos en una voluntad general borrando las diferencias y estableciendo una libertad jurídica y política para todos los ciudadanos. Lo que la CONAIE establece es que la ciudadanía no significa nada si previamente no se respeta el derecho a una diferencia radical. Se trata a no dudarlo de un

discurso novedoso que el sistema político ecuatoriano clausura inmediatamente. Una vez controlado el efecto del levantamiento indígena, se apuesta a la metabolización de lo indígena dentro de los contenidos del sistema político, que había creado al efecto una administración de lo étnico sustentado en la racialización de la política. Es decir, los indios no tenían ninguna posibilidad de ingresar y cambiar al sistema político, y por tanto al Estado, de ahí que su propuesta de plurinacionalidad no tenga ningún asidero ni siquiera de confrontación con el sistema político.

Empero de ello, el levantamiento de 1990 significó la entrada en la escena política de un actor novedoso en cuanto a su estructura organizativa, su discurso político y su proyecto histórico. Habida cuenta de la crisis del movimiento sindical, el movimiento indígena se presenta no solo como un actor contestatario al sistema sino además con un proyecto político propio, con una categorización sustentada en la plurinacionalidad que bien puede significar una reformulación del sistema político.

La fuerza organizativa del movimiento indígena se demuestra durante todo el año de 1992 cuando se oponen con fuerza a los eventos conmemorativos de la conquista española en el continente, a través de una serie de eventos de carácter nacional e internacional. El movimiento indígena empieza una serie de acercamientos con actores indígenas regionales que inciden en la percepción que se tiene sobre la agenda indígena no solo como una agenda nacional sino incluso con proyecciones internacionales.

Pero las políticas de modernización y de ajuste estructural no se detienen. Para el año de 1994, el gobierno de ese entonces propone una Ley de Desarrollo Agrario que amenaza con destruir las tierras comunitarias, sustento de la comunidad y como tal de sus estructuras organizativas. Estas decisiones gubernamentales provocan la realización de un segundo levantamiento indígena que impide la aprobación de esta ley, pero que además convierte al movimiento indígena en un importante actor político. En efecto, sobre el movimiento indígena recae la responsabilidad de aglutinar una serie de actores sociales dispersos y sin una fuerza suficiente para enfrentar al sistema político. Es sobre esta confluencia de diversos sectores sociales que se conforma en 1995 la Coordinadora de Movimientos Sociales, CMS, que será uno de los espacios políticos más importantes para detener las políticas de privatización de la seguridad social.

Es sobre la confluencia de estos sectores organizados en la CMS que se plantea la posibilidad de ingresar al sistema político y transformarlo desde dentro. Por ello, a fines de 1995 e inicios de 1996, las organizaciones sociales que conforman la CMS proponen la

creación de un movimiento político que represente la pluralidad de intereses dentro de una unidad política de acción cuyo eje fundamental es la resistencia a las políticas de ajuste y de modernización neoliberal. Un movimiento que pueda ingresar al sistema político en las mismas condiciones que el régimen de partidos políticos había creado, y que reconozca al mismo tiempo el alcance histórico del proyecto político del movimiento indígena expresado en el Estado Plurinacional. Se trata del movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik-Nuevo País (MUPP-NP) que participó con relativo éxito en las elecciones de 1996, captando cerca de un 10% de la representación parlamentaria y con un importante número de gobiernos locales

Para 1996, la geografía política del Ecuador empezaba a cambiar: existía un poderoso movimiento social con el movimiento indígena como columna vertebral, y un nuevo partido político en el que confluían una serie de organizaciones sociales con una agenda novedosa y en contra de las políticas de ajuste y modernización neoliberal. El sistema político ecuatoriano no puede responder con la eficacia esperada. Los planteamientos políticos del movimiento indígena rebasan incluso a la izquierda política ecuatoriana. El movimiento indígena plantea la conformación de una Asamblea Constituyente que declare y ponga en práctica la plurinacionalidad del Estado. Las presiones políticas de los movimientos sociales confluyen con el triunfo del populismo expresado en el Partido Roldosista Ecuatoriano, PRE, y la figura del ex Presidente Abdalá Bucaram.

Es de indicar que cuando se produce el retorno a la democracia en Ecuador, en 1979, la dictadura militar de ese entonces hizo todo lo posible para evitar el triunfo de populismo y garantizar la existencia de partidos políticos modernos y eficientes. En 1996, el sistema político comprueba que las trabas que se habían puesto para el acceso del populismo al poder se habían revelado insuficientes. La energía social desencadenada por los movimientos sociales que empujados por la fuerza del movimiento indígena y su propuesta de plurinacionalidad del Estado, constituían un escenario de inestabilidad que el sistema político aprovechó para liquidar las opciones del populismo y destituir a apenas siete meses de posesionado a Abdalá Bucaram de la Presidencia de la república.

La presión social del movimiento indígena hizo que el sistema político ceda y que finalmente se reúna una Asamblea Constituyente en 1998 para elaborar la 19ª. Constitución Política del Ecuador. Esta Asamblea no decretó la plurinacionalidad del Estado, pero reconoció los derechos colectivos de los pueblos y naciones indígenas del Ecuador. Para las elecciones de 1999, el movimiento Pachakutik (PK), es ya un actor importante y consigue mantener un porcentaje del 10% de la representación electoral a pesar de todos los obstáculos puestos

por el sistema político para relativizar su participación electoral. De igual manera, amplía su base de gobiernos locales y posiciona a varios dirigentes indígenas dentro de las élites políticas.

El año de 1999 será uno de los más importantes a nivel político para el movimiento indígena y marcará su transformación como uno de los actores políticos más importantes del Ecuador. En efecto, en 1999 se produce la crisis financiera que desencadenará una agresiva devaluación de la moneda nacional, con la quiebra del sistema bancario y la pérdida de ahorros y de recursos de cientos de miles de personas. La crisis determinó que el Estado deje de tener recursos incluso para pagar la deuda externa. Ante la crisis, el FMI recomienda un duro paquete de ajuste que comprende la eliminación de algunos subsidios entre ellos el gas de uso doméstico. Estas decisiones gubernamentales provocaron un fuerte descontento social que sirvió de base de apoyo para los levantamientos indígenas de 1999.

Durante ese año, los indígenas provocaron tres levantamientos indígenas que dieron al traste con las políticas de ajuste estructural y obligaron al gobierno de ese entonces a dar marcha atrás en sus políticas de ajuste. La consigna central del movimiento indígena en esa coyuntura fue: “nada solo para los indios”. Su agenda, por vez primera en toda la década, no contemplaba reivindicaciones agrarias, culturales o identitarias, sino reivindicaciones nacionales y que comprendían a todos los sectores sociales. Los indios realizaron levantamientos en función de una agenda nacional y no en función de sus propias prioridades. Se habían convertido en sujetos políticos legitimados socialmente.

CAPITULO IV LAS REFORMAS JURÍDICO-ECONÓMICAS DE LA MODERNIZACIÓN DEL ESTADO

Los cambios económicos e institucionales procesados en la coyuntura de 1994-1998, marcarán el debate durante toda la década siguiente. Esos cambios institucionales tienen un momento inaugural: la Ley de Modernización del Estado de 1994. A partir de entonces, el Ecuador procesará los contenidos inherentes en esta ley como políticas de Estado de largo plazo. Esos contenidos son:

- La privatización del Estado
- La descentralización
- La desregulación
- El aperturismo y la liberalización
- La flexibilización laboral.

Estos temas tienen su contexto y referencia en la Carta de Intención que el gobierno de Sixto Durán Ballén (1992-1996), suscribió el 31 de marzo de 1994, con el FMI. Esta es una de las Cartas de Intención más complejas y más importantes de todas las que se suscribieron con el FMI, porque constan tanto los temas de la estabilización macroeconómica, cuanto aquellos que hacen referencia a la reforma de segunda generación que implicaron cambios institucionales profundos para la economía ecuatoriana.

4.1. La Carta de Intención de 1994

Esta Carta de Intención consta de 53 puntos y es, de hecho, la Carta de Intención más larga y compleja que el Ecuador haya firmado con el FMI. Esta Carta de Intención fue suscrita por César Robalino, Ministro de Finanzas, Ana Lucía Armijos, Presidenta de la Junta Monetaria, Augusto De la Torre, Gerente del Banco Central y Galo Abril, Secretario de Planificación. Esta Carta de Intención tiene: un programa económico que comprende las medidas adoptadas en el periodo septiembre de 1992-diciembre de 1993, y un programa económico para 1994-1995. Estas medidas adoptadas fueron las siguientes:

“4. Con el fin de reducir el déficit del sector público y volver más eficiente la asignación de recursos, los precios de los productos derivados de petróleo fueron incrementados, en promedio, en 115 por ciento a comienzos de septiembre de 1992, y las tarifas eléctricas se aumentaron, en promedio, en 120 por ciento ... Adicionalmente, el gobierno creó, por una sola vez, un impuesto a los activos de las empresas, recortó los egresos fiscales y fortaleció los mecanismos del control del gasto.”

"9. Durante 1993 la cotización de mercado libre fluctuó dentro de una banda estrecha (entre 1850 y 2050 sucres por dólar), y las autoridades intervinieron para evitar apreciaciones nominales de la moneda...".

Política fiscal

"16. ... El déficit del sector público consolidado alcanzará el 0.5% del PIB, porcentaje que incluye gastos por reducción de personal por el equivalente a 0.6% del PIB (...) Para 1995 se espera un esfuerzo fiscal adicional. El gobierno mantendrá un estricto control del gasto fiscal, y las finanzas públicas podrán fortalecerse aún más en la medida que el ingreso de capitales y la actividad económica sean mayores que los previstos".

"20. Dentro de los límites establecidos para los gastos corrientes, el programa incluye pagos no recurrentes destinados a financiar una reducción adicional del empleo público. En 1993 el número de servidores públicos se redujo en aproximadamente 21.000 (5 por ciento del total) a través de la no renovación de contratos y de un programa de retiro voluntario, con un costo total de alrededor de 0.4 por ciento PIB. El número de empleados públicos se reducirá en 20.000 posiciones adicionales en 1994, sustancialmente a través de retiros voluntarios a un costo de 0.6 por ciento del PIB. Esta reducción será financiada indirectamente con recursos provenientes de la venta de activos." (Carta de Intención 1994, ibid)

Además de estas medidas macrofiscales, esta Carta de Intención contempla medidas de reforma estructural, sobre todo de privatización, flexibilización, desregulación y descentralización, que serán conocidas como reformas de segunda generación, por ejemplo, los siguientes puntos de esta Carta de Intención:

- **Privatización y desregulación del sector petrolero:**

"16. La adopción de un nuevo sistema de determinación de los precios internos de los combustibles, sobre la base de la recientemente aprobada Ley de Hidrocarburos que desreguló el sector hidrocarburífero y sus precios, es clave para consolidar el esfuerzo fiscal." (Carta de Intención 1994, ibid)

- **La Ley de reforma tributaria:**

"17. Los ingresos no petroleros del gobierno (...) se incrementarán en 1994. En diciembre de 1993, el Congreso aprobó la Ley de Reforma Tributaria, a través de la cual se amplió la base impositiva y se introdujeron medidas tendientes a fortalecer la administración tributaria (...) Con la asistencia técnica del Departamento de Asuntos Fiscales del FMI se han dado algunos pasos para mejorar la administración tributaria..." (Carta de Intención 1994, ibid)

- **Reformas estructurales: privatización y desregulación:**

“24. La reactivación de la inversión privada y el crecimiento de la economía ecuatoriana dependen fuertemente de la adopción de una reforma sustancial del sector público que incluya la privatización de empresas y servicios. La aprobación de la Ley de Modernización a fines de 1993 ha permitido fortalecer al Consejo Nacional de Modernización (CONAM) que fue creado a fines de 1992, con el objeto de diseñar, coordinar y llevar a la práctica la reforma del sector público.” (Carta de Intención 1994, *ibid*)

- **Reformas estructurales: privatizaciones**

“25. Un importante número de empresas financieras del sector público (...) empezaron el proceso de desinversión de acciones en plantas de cemento, hoteles y otras industrias en 1993. Adicionalmente, algunos ministerios y entidades gubernamentales están en proceso de venta de activos, especialmente bienes inmuebles, en tanto que ciertas entidades públicas fueron fusionadas o eliminadas”. (Carta de Intención 1994, *ibid*)

- **Reformas estructurales: descentralización y privatización**

“26. La Ley de Modernización del Estado determinó el marco general para descentralizar y mejorar la eficiencia administrativa del sector público. En adición, se emitió un Decreto que dispone la reducción de trámites burocráticos y elimina un buen número de regulaciones y oficinas públicas innecesarias. La Ley de Modernización permite la participación privada en sectores anteriormente reservados al Estado, a través de concesiones, desmonopolización en la provisión de servicios y venta de empresas públicas. La modernización será ejecutada con la asistencia técnica del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo, en el contexto de los préstamos de ajuste estructural, que se encuentran en negociación con esos dos organismos.” (Carta de Intención 1994, *ibid*)

4.1.1. Reforma estructural sectorial y Carta de Intención de 1994

La Carta de Intención de 1994 representa el punto de convergencia de varios procesos de reforma jurídica en sectores considerados estratégicos. Esto puede verse en la forma por la cual esta Carta de Intención los incorpora como parte del programa de modernización del Estado, estos sectores son:

- **Hidrocarburífero:** Ley de Hidrocarburos, (puntos 16, 29 de la Carta de Intención 1994, *ibid*)
- **Fiscal:** Reforma a la Ley de Presupuestos y Ley de Reforma Tributaria: puntos 17, 19, 20 21, (Carta de Intención 1994, *ibid*)
- **Telefónicas:** Programa del Banco Mundial para la privatización del sector telefónico, y Reforma a la Ley de Telecomunicaciones: punto 18 de la Carta de Intención de 1994

- **Eléctricas:** programa del Banco Mundial para la privatización del sector eléctrico y reforma de ley para el sector eléctrico, punto 30 de la Carta de Intención de 1994. Es de indicar que estas reformas transformaron el sistema de generación de energía eléctrica al pasar de la energía hidroeléctrica hacia la termoeléctrica manejada por el sector privado.
- **Aduanas:** Ley de Aduanas, punto 31 de la Carta de Intención (“En marzo de 1994, el Congreso aprobó la nueva Ley de Aduanas, que busca simplificar los trámites aduaneros y permitir que el sector privado se involucre directamente en la provisión de servicios de aduanas...” (Carta de Intención 1994, *ibid*)
- **Seguridad Social:** punto 32 de la Carta de Intención de 1994: “... El gobierno espera iniciar una reforma sustancial del sistema de seguridad social ...la cual incluirá la participación del sector privado en el manejo de fondos de pensiones”. (Carta de Intención 1994, *ibid*)
- **Bienestar social:** Creación del Fondo de Inversión Social de Emergencia, FISE, punto 33 de la Carta de Intención de 1994
- **Asuntos Indígenas:** punto 36 de la Carta de Intención de 1994: “El gobierno concede particular importancia al tratamiento de los problemas de la población indígena” (Carta de Intención 1994, *ibid*)
- **Medio ambiente:** punto 37 de la Carta de Intención de 1994: “Para atender problemas ambientales, el gobierno ha creado el Comité de Asesoría Ambiental (CAAM), conformado por un grupo de ministerios, hombres de negocios, trabajadores y organizaciones no gubernamentales (ONG’s), con el apoyo técnico de expertos locales, del Banco Mundial, de USAID, y del Instituto de Recursos Mundiales.” (Carta de Intención 1994, *ibid*)
- **Flexibilización laboral:** reformas al Código del trabajo, punto 39 de la Carta de Intención de 1994
- **Sector monetario:** Reformas a la ley de Régimen Monetario, punto 41 de la Carta de Intención de 1994 (“... el borrador de ley –que fue elaborado con la asistencia técnica del FMI- fortalecerá la independencia del Banco Central”, punto 41, Carta de Intención, *ibid*)
- **Sector financiero:** Ley General de Instituciones Financieras, punto 42 de la Carta de Intención de 1994: “...el Ejecutivo enviará al Congreso la Ley General de Instituciones Financieras. Este proyecto de ley busca mejorar la eficiencia de la intermediación financiera, fortalecer la supervisión y regulación bancaria, permitir la creación de la banca múltiple y estandarizar las normas para los diversos tipos de instituciones financieras” (Carta de Intención 1994, *ibid*)

Como puede apreciarse, la Carta de Intención de 1994 no prevé cambios fiscales sino también cambios estructurales. Estos cambios se definieron en un conjunto de leyes y obtuvieron su sanción jurídica más importante con la Constitución de 1998. La Carta de Intención permite vincular al FMI y al Banco Mundial con las estrategias de ajuste y reforma estructural y con la privatización, desregulación, descentralización, flexibilización y apertura.

Sin embargo, la Carta de Intención expresa un momento que ya fue definido por la Ley de Modernización del Estado de 1993-1994.

4.2. La ley de Modernización del Estado

La reforma estructural se convierte en el punto focal del proyecto neoliberal del Ecuador en la coyuntura de 1993, cuando el sistema político ecuatoriano aprueba la denominada Ley de Modernización del Estado⁵⁴. Hasta esa fecha, los temas de la reforma estructural constaban en la segunda línea del ajuste macrofiscal. La noción de “modernización” del Estado es el dispositivo ideológico-político que el Banco Mundial y las elites más ilustradas y ortodoxas del neoliberalismo, van a utilizar para presionar por la radicalización del ajuste y su transformación en reforma estructural. La coyuntura del nuevo gobierno (Sixto Durán Ballén: 1992-1996), es el espacio político que permite esa transición, habida cuenta de que el gobierno de la Izquierda Democrática que, por lo demás, adscribe a las tesis políticas de la social democracia, había logrado neutralizar las capacidades políticas de movilización de los sindicatos. Es en ese contexto político en el cual se proponen las tareas de la reforma estructural como tareas urgentes. En esta Ley de Modernización del Estado, van a constar las prioridades, los momentos, las metodologías, las instituciones, y las formas por las cuales va a transitar la reforma estructural.

El Art. 1, de esta Ley expresa lo siguiente:

“Art. 1.- OBJETO.- La presente ley tiene por objeto establecer los principios y normas generales para regular:

- a) La racionalización y eficiencia administrativa;
- b) La descentralización, la desconcentración y la simplificación;
- c) La prestación de servicios públicos, las actividades económicas y la exploración y explotación de los recursos naturales no renovables de propiedad del Estado, por parte de empresas mixtas o privadas mediante cualesquiera de las formas establecidas en la Constitución; y,
- d) La enajenación de la participación de las instituciones del Estado en las empresas estatales de conformidad con la ley.”

Constan allí los temas y las dimensiones fundamentales sobre las que transitará la reforma estructural: (1) la reforma neoliberal del Estado (racionalización y eficiencia); (2) la descentralización; y, (3) la privatización. Esos tres ejes se procesarán a todo lo largo de la reforma estructural y comprenderán varios momentos.

⁵⁴ *Ley de Modernización del Estado, privatizaciones y prestación de servicios públicos por parte de la iniciativa privada*, Ley No. 50, Registro Oficial 349, del 31 de diciembre de 1993.

La racionalización y eficiencia administrativa-pública implica y replica a las demandas de disciplina y austeridad fiscal de los programas de estabilización macroeconómica del FMI, y del ajuste macrofiscal, llevándolas al espacio de la reforma estructural, es decir, no como temas de coyuntura sino como necesidades estructurales. La racionalización y eficiencia administrativa-pública, también tiene el objetivo de disciplinar al conjunto de la sociedad al tenor de la modernización, porque implican un programa masivo de renuncias y de pérdidas de empleo en el sector público que cambian las percepciones sociales sobre el Estado y sobre lo público. Esta dinámica finalmente llega a su punto más importante con la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal, aprobada por el Congreso Nacional a fines de 2002.

La descentralización y la desconcentración, por su parte, son otros de los ejes claves de la reforma estructural. La descentralización viene de la mano de uno de los proyectos más agresivos del neoliberalismo: aquel de la fragmentación del Estado y la transferencia de la soberanía política hacia los mercados. En efecto, desde el espacio abierto por la Ley de Modernización del Estado, la descentralización será uno de los temas más trabajados por el complejo institucional de la reforma estructural neoliberal en el Ecuador, que se encargará de dotar de contenidos, tiempos, dinámicas, procesos, discursos, metodologías, apoyos, sinergias, consensos, herramientas y recursos a los procesos de descentralización, desconcentración y, posteriormente, autonomías.

La producción teórica e instrumental que el complejo institucional de la reforma estructural ha hecho al tenor de la descentralización es vasta, compleja y sostenida. En la descentralización está en juego la deriva más importante de la acumulación a escala mundial y que hace referencia a los procesos políticos más importantes del capitalismo tardío en virtud de los cuales los mercados asumen una dimensión de soberanía política sancionada y reconocida desde el Estado. Es por ello que la descentralización apunta a romper las amarras de la soberanía sobre los territorios a través de una serie de mecanismos entre los cuales constan los regímenes de competencias y atribuciones. Por ello, y como ya se había anotado, la descentralización en realidad es otro momento de la privatización. En la *Ley de Modernización del Estado* puede verse el origen de la fragmentación del Estado y la constitución de los mercados como *locus* de soberanía política por la vía de la descentralización. En efecto, en la *Ley de Modernización* de 1993, la descentralización se convierte en uno de los temas importantes a desarrollar y totalmente vinculado a la privatización, por ejemplo:

“Art. 5.- AREAS DE APLICACION.- El proceso de modernización del Estado, comprende las siguientes áreas:

- a) La racionalización y simplificación de la estructura administrativa y económica del sector público, distribuyendo adecuada y eficientemente las competencias, funciones y responsabilidades de sus entidades u organismos;
- b) La descentralización y desconcentración de las actividades administrativas y recursos del sector público; y,
- c) La desmonopolización y privatización de los servicios públicos y de las actividades económicas asumidas por el Estado u otras entidades del sector público.”

Descentralizar, privatizar y dismantelar al Estado son un solo proceso. Los tiempos de estas dinámicas son tiempos políticos. En la reforma estructural, todos ellos tienen que entrar en una lógica de priorización de tareas con tiempos definidos y determinados. La descentralización, por lo demás, es asumida directamente por el complejo institucional de la reforma estructural. Este complejo institucional va a convertir a la descentralización en el deber-ser de toda política pública y de todo proyecto político social, de ahí que haya una sintonía entre la propuesta de la Ley de Modernización de 1993, y la Constitución Política del Ecuador de 2008. En efecto, puede verse lo siguiente en la Ley de Modernización de 1993:

“CAPITULO IV

DE LA DESCENTRALIZACION Y DESCONCENTRACION

Art. 34.- COMPETENCIA Y FINES.- El Concejo (sic) Nacional de Modernización del Estado, CONAM, coordinará, supervisará y controlará la ejecución de las políticas de descentralización que tiene por objeto la delegación del poder político, económico, administrativo o de gestión de recursos tributarios del gobierno central a los gobiernos seccionales, en coordinación con la Asociación Nacional de Municipalidades ANME (sic) y con el Consorcio de Consejos Provinciales CONCOPE, en lo que sea pertinente. Así mismo coordinará, supervisará y controlará la ejecución de las políticas de desconcentración cuya finalidad es transferir funciones, competencias, tributos y responsabilidades administrativas y de gestión tributaria del gobierno central a sus propias dependencias provinciales.”

Compárese con el tenor de este artículo de la Constitución ecuatoriana de 2008, cuando este texto se produjo en un ambiente y en un contexto caracterizado por la crítica al neoliberalismo y por la emergencia de un gobierno que se autodenominaba de “izquierda”:

“Art. 239.- El régimen de gobiernos autónomos descentralizados se regirá por la ley correspondiente, que establecerá un sistema nacional de competencias de carácter obligatorio y progresivo y definirá las políticas y mecanismos para compensar los desequilibrios territoriales en el proceso de desarrollo.”

Como puede apreciarse hay una solución de continuidad del proceso de reforma política del Estado que corre de manera independiente de los fenómenos políticos y que da cuenta de que la reforma política neoliberal se constituyó en la ontología política del Estado mínimo. En efecto, entre ambos textos media todo un recorrido histórico y político en el cual los temas de la reforma estructural finalmente se convirtieron en temas de Estado y en un deber-ser social. Para que la descentralización haya finalmente arribado al estatuto autonómico, medió uno de los procesos más vastos y profundos de la reforma estructural neoliberal en el que estuvo involucrado una gran parte del complejo institucional de la reforma estructural.

El tercer eje de la reforma estructural planteado por la Ley de Modernización, hace referencia a la privatización-desmonopolización. Este es uno de los temas más complejos porque implicó una serie de transferencias hacia el sector privado de las políticas públicas, de los territorios y de sectores estratégicos de la economía, por la vía de la subasta, venta y enajenación. En el Ecuador no hubo un proceso de privatización de empresas públicas del mismo alcance y profundidad de otros países de la región, básicamente porque las elites no habían definido un estatuto de hegemonías a su interior y al disputar la privatización de las empresas y recursos nacionales terminaron bloqueándose entre ellas, de ahí que la privatización-desmonopolización asumiría una forma más sinuosa que la venta directa de activos estatales a determinados grupos de empresarios nacionales o internacionales. La Constitución ecuatoriana de 1998 daba por un hecho consumado la privatización y creó el *Fondo de Solidaridad* para manejar los recursos de las privatizaciones de las empresas eléctricas y telefónicas, pero esta privatización no se produjo, al menos en ese formato. Amén de las disputas entre los grupos financieros, el espacio político para la privatización se agotó por la emergencia de nuevos sujetos políticos y por la forma que estaba asumiendo la lucha de clases, en la ocurrencia, la emergencia de los movimientos sociales y del movimiento indígena. La derrota al proyecto radical de reforma estructural en noviembre de 1995, por las movilizaciones indígenas, fue un acontecimiento clave en los tiempos de la reforma estructural porque obligó a cambiar las estrategias y las metodologías de la reforma estructural.

4.2.1. Leyes conexas a la Ley de Modernización

La aprobación de la Ley de Modernización es la condición de posibilidad para la aprobación de un conjunto de leyes inherentes a la reforma estructural neoliberal, y que en apenas dos años reconfiguran el marco jurídico-institucional del Estado y lo ponen en sintonía con el

proyecto neoliberal. En este periodo, y gracias a ese espacio abierto por la modernización del Estado, entre otras, se aprueban en el Ecuador, las siguientes leyes:

- *Ley de Presupuestos* que, entre otros aspectos, centraliza todos los recursos fiscales en el Ministerio de Finanzas y consolida las reglas fiscales de gasto y ejecución del presupuesto fiscal (austeridad y disciplina fiscal);
- *Ley del Mercado de Valores* que transformó las bolsas de valores en corporaciones privadas autorreguladas;
- *Ley de Hidrocarburos* que vulneró la capacidad de inversión para la empresa nacional de hidrocarburos, al transferir las decisiones de inversión pública de la empresa nacional de petróleos al Ministerio de Finanzas, y también desreguló el sector hidrocarburífero, permitiendo la participación de las corporaciones transnacionales en la explotación y exploración en áreas que antes eran de propiedad estatal. Bajo esta ley se produjo la convocatoria a la Séptima Ronda de Licitaciones petroleras con las que se inaugura en el Ecuador la etapa de privatización más agresiva del petróleo;
- *Ley de Reforma Tributaria*, que amplió la base impositiva, y dotó de mayor autonomía a la Dirección General de Rentas, y fortaleció la capacidad impositiva en los impuestos indirectos sobre los impuestos directos;
- *Ley de Aduanas*, que simplifica los trámites aduaneros y permite que el sector privado se involucre en la provisión de servicios de aduanas como control, valoración y almacenamiento.
- *Reformas al Código del Trabajo* de 1994, que profundizan los temas de la flexibilización laboral, y que acotan los espacios de acción sindical de los empleados públicos;
- *Ley General de Instituciones Financieras*, que desreguló al sector financiero, flexibilizó el mercado de capitales, y por tanto permitió la formación de la burbuja especulativa que estallará en 1999 y que provocará la crisis financiera y monetaria más grave del Ecuador;
- *Ley de Reformas a la Ley de Régimen Monetario*, que fortalece la independencia del Banco Central y que se empata con la autonomía del Banco Central reconocida en la Constitución de 1998, (el Banco Central pierde su autonomía en la Constitución de 2008).
- *Ley de Desarrollo Agrario*, que acentúa el proceso de contrarreforma agraria a través de la reconcentración de la tierra, e intenta conformar un mercado privado de tierras comunales.

- *El Decreto No. 2224*, de octubre de 1994, que modifica la Ley de Aguas de 1972 y crea el Consejo Nacional de Recursos Hídricos, en una estrategia tendiente a la privatización del agua.
- *Ley de Gestión Ambiental* que pone en sintonía el discurso del ambientalismo de mercado con las políticas públicas de conservación y que permite el desarrollo de la industria de los servicios ambientales.

Para 1994, el régimen político de ese entonces tiene previsto la profundización de la reforma estructural con medidas que contemplan la privatización de los fondos de pensiones, la flexibilización laboral absoluta, la privatización de las empresas de teléfonos, de energía eléctrica y la provisión de agua, amén de reformas al sistema político. Esas reformas estructurales fueron negadas en una consulta popular de fines de 1995.

4.3. Ley General del Sistema Financiero y la crisis financiera-monetaria

Como habíamos visto, la Carta de Intención de 1994 planteaba ya el compromiso del gobierno de ese entonces para desregular y liberalizar al sector financiero. Por la importancia que tiene el sector financiero para la economía, era fundamental que este proceso tome en cuenta las particularidades del desarrollo del capitalismo en el Ecuador. Sin embargo, la visión ortodoxa predominante, y la presión del Banco Mundial y del FMI, hicieron que el sistema político apruebe la Ley General de Instituciones Financieras y, con ello, inicie el proceso de crisis que terminará con la moneda nacional en el año 2000.

En efecto, esta Ley sobre el sistema financiero hay que referenciarla y contextualizarla dentro de un conjunto de iniciativas jurídicas que tenían por objetivo la desinstitucionalización de los marcos regulatorios a las actividades económicas, financieras y estatales, cuya estructura de acción más general fue la Ley de Modernización del Estado aprobada, asimismo, en 1994, y que contempla, entre otras cosas, la eliminación del sistema nacional de planificación, como se ha visto en este análisis.

La desregulación y liberalización del sistema financiero ecuatoriano se hizo bajo la consideración de que los mecanismos de mercado por sí solos y de manera automática podrían atraer capitales externos que compensen las dificultades del ahorro interno, en conformidad con la teoría neoliberal, tal como fue explicada en el marco teórico de la presente investigación. También se supuso que una mayor competencia entre los bancos podría obligarlos a disminuir las tasas de interés. Empero, la liberalización y la desregulación del sector financiero, en vez de reducir la tasa de interés, en realidad, generó una señal de

partida para la conformación de estos grandes grupos financieros que se lanzaron a la conquista del incipiente mercado ecuatoriano presionando hacia arriba a la tasa de interés de captación, para disputar entre ellos el escaso ahorro interno del país.

La liberalización y la desregulación del sistema financiero provocado por las reformas legales contenidas en la Ley General de Instituciones del Sector Financiero, se habían realizado, entonces, al interior de un proceso de cambios económicos en los que se produjo un reordenamiento en el mapa productivo del país en el que se apreciaba el surgimiento de vastos conglomerados empresariales, la mayoría monopolícos, controlados por el capital financiero y bancario.

Así, las empresas más fuertes eran precisamente aquellas que tenían relaciones de vinculación con el sistema financiero. La desregulación y la liberalización acentuaron ese proceso de concentración de capitales en las empresas más fuertes, fortaleciendo la monopolización y la administración del mercado interno por acuerdos colusorios entre grandes consorcios empresariales y financieros, y los bancos.

A partir de la desregulación financiera provocada por la Ley General de Instituciones Financieras de 1994 y que consta, como se ha visto en la Carta de Intención de 1994, se dio la posibilidad de generar créditos vinculados de manera legal, de esta manera los bancos pudieron orientar los recursos que obtenían en los mercados financieros y bancarios directamente a las empresas vinculadas a los accionistas de los grupos financieros que controlaban tanto a los bancos cuanto a las empresas monopolícas. Estos accionistas controlaban un número importante de empresas que podían, gracias a esta vinculación financiera, obtener capitales frescos en mejores condiciones financieras que otras empresas, pudiendo copar los mercados y destruir a las empresas que no tenían acceso a estos recursos, o adecuarlas a sus propias estrategias de expansión y control monopolíco de los mercados.

Para sobrevivir, algunos grupos empresariales tuvieron que entrar en la dinámica de la vinculación de créditos a través de la creación de bancos privados o sociedades financieras. La Ley General de Instituciones Financieras hacía relativamente muy fácil la creación de un banco o una sociedad financiera, de ahí que se haya dado una verdadera proliferación de entidades financieras y bancarias apenas en el plazo de dos ó tres años (1994-1997), y en un contexto de recesión económica.

Los bancos que se creaban y que de una manera u otra estaban vinculados a estos grupos empresariales empezaban a disputar el ahorro nacional a través del incremento de la tasa de interés para colocaciones. Sin que haya existido un marco institucional que regule y al menos integre de manera coherente el sector financiero con el sector productivo, vale decir, bancas de inversión, o bolsas de valores fuertes y con experiencia, los bancos y sociedades financieras empezaron a generar instrumentos financieros para captar el ahorro nacional presionando a la tasa de interés hacia arriba, como por ejemplo los repos, las pólizas de acumulación, etc.

La superintendencia de bancos, amparándose en la flexibilidad que le daba la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero, no reguló ni controló esta generación de instrumentos financieros, es decir, papeles con altas rentabilidades al corto plazo pero, asimismo, con altos niveles de riesgo. La economía ecuatoriana entró de lleno en una dinámica especulativa de la mano de los bancos y de los grupos financieros.

Los bancos pudieron entrar en una dinámica especulativa y arrastraron a los cuentahabientes a cambiar sus preferencias por la liquidez hacia papeles especulativos con altos rendimientos, sin que haya existido una explicación previa del riesgo de esta inversión financiera, ni un mínimo de marcos institucionales para controlar, regular o al menos informar sobre la proliferación de papeles especulativos.

De hecho, muchos empleados del sector público, atraídos por las altas rentabilidades de estos papeles, aprovecharon la modernización del Estado que contemplaba la disminución de empleos en el sector público, para vender sus renuncias y comprar papeles especulativos, se transformaron, de la noche a la mañana, en especuladores, en una economía en crisis y que entraba en recesión por la disminución de los precios del petróleo y los efectos devastadores en el sector agrícola provocados por el fenómeno del Niño.

El costo macroeconómico que creó la burbuja especulativa fue importante, porque a medida que los bancos y sociedades financieras creaban instrumentos financieros con alta rentabilidad al corto plazo, motivando a la especulación, los bancos trasladaban esos costos a la tasa activa de interés y a su cuenta de colaterales. En pocos años, la tasa activa de interés creció de manera significativa llegando incluso al 100% en algunos casos, como fue el año de 1999, cuando la tasa para repos (un papel financiero), en enero de ese año fue del 103%.

Esto obligaba a que el sector productivo calcule tasas de retorno superiores al 100% para su inversión, trasladando el costo de la especulación a los consumidores finales, es decir, provocando inflación. Para garantizar créditos con tasas activas de interés tan altas, el sector inmobiliario, que es aquel que sostiene, en general, la cartera de garantías y colateral, creció en sus valores nominales generando encarecimientos en el sector inmobiliario y encarecimientos en el sector productivo.

Pero al mismo tiempo que la economía acusaba estos efectos perversos de la burbuja especulativa, la dinámica de los grupos financieros que controlaban grandes conglomerados empresariales se iba fortaleciendo. No había espacio de la economía ecuatoriana que no esté bajo el control de los grupos financieros. La dinámica financiera se convirtió en el centro de gravedad de toda la actividad económica.

El grupo Filanbanco, controlado por las familias Isaías y Dassum, por ejemplo, manejaba un vasto conglomerado de empresas que comprendían la agroexportación, el agrobussines, medios de comunicación, sectores industriales, sectores de servicios, de comercialización, de importación, entre otros. Al grupo Filanbanco, pueden añadirse los nombres de los grupos: Noboa, Eljuri, Paz-Proinco, Morisáenz, Maspons-Bigas, Febres Cordero, Ortega-Trujillo, Landes, etc.

Sin embargo, la burbuja especulativa fue golpeada por el aparecimiento de tres circunstancias exógenas que se tradujeron en la recesión del sector real o productivo: la crisis del sector agropecuario por el fenómeno del Niño, que ocasionó la pérdida de cosechas sobre todo para los agricultores de la costa ecuatoriana; la guerra con el Perú que provocó un fuerte gasto fiscal; y, el deterioro del precio del petróleo que en esos años cayó a sus mínimos históricos.

Empero de esos procesos y de la crisis que empezaba a incubarse, los grupos financieros siguieron en su puja por controlar los mayores volúmenes de ahorro nacional para consolidar las posiciones de monopolio de sus conglomerados empresariales, y sabiendo que el país entraba en una dinámica recesiva.

Algunos de esos grupos financieros arriesgaron inversiones en el extranjero en momentos en los que los mercados mundiales experimentaban fuertes shocks por ataques especulativos a los tipos de cambio, como por ejemplo, la crisis financiera de México de 1994, de Brasil de 1997, de Rusia de 1998 y del sudeste asiático de 1998.

Ahora bien, de las explicaciones que se han dado sobre la crisis financiera de Ecuador de 1999, se ha dicho que ésta pudo formar parte de las crisis monetarias-financieras debidas a ataques especulativos, sin embargo, la cuenta de capitales de la balanza de pagos del Ecuador, al momento de la crisis financiera de 1999, no estaba abierta en su totalidad y no se registran ataques especulativos de origen externo para el caso ecuatoriano.

De esta manera, los problemas del sector productivo (o sector real), se trasladaron al sistema bancario y generaron problemas de pago de créditos y de recuperación de cartera que se expresaron en el crecimiento de la cartera vencida del sistema bancario en su totalidad.

En conjunto, el crédito de la banca para fines de 1998 e inicios de 1999 está concentrado en las grandes empresas, de hecho el 0,8% del total de deudores absorben el 85% de la cartera total que a 1999 se estima en US\$ 3,700 millones, mientras que la cartera vencida experimenta un crecimiento dramático del 9% al 40% entre 1998-1999. Los bancos considerados "fuertes" presentan los porcentajes de cartera vencida más elevados: Filanbanco (45,9%), Pacífico (27,7%) Previsora (24,5%). Era urgente la intervención de la autoridad regulatoria.

En 1999, el 95% de los fondos de la banca provinieron de los depósitos y otras obligaciones, mientras que la participación del capital en el activo llega a un modesto 5% (el pasivo es 23 veces el capital pagado). El Estado se hizo cargo del 70% de los activos bancarios al momento del salvataje bancario. Al deterioro de este rubro, le siguió la merma del patrimonio, en 1999 su saldo fue negativo (S/. -6,9 billones de sucres).

La banca, a pesar del excesivo margen de intermediación a su favor (promedio del 50%) de las ganancias especulativas generadas por diferencial cambiario y la merma de personal que favorece el crecimiento de la rentabilidad, presentó pérdidas que superan los S/. -17 billones de sucres. El 76% de estas pérdidas se concentra en tres bancos: Progreso, Popular y Pacífico, considerados en el momento los más "fuertes". La ruptura de la burbuja especulativa era, por tanto, inminente.

A lo anterior se suman los sistemas de contabilidad y de control interno débil, confuso y poco transparente. El maquillaje es una práctica común; varios ejemplos sirven para ilustrar: mientras el Banco del Progreso presentaba una cartera de US\$ 741' millones, la auditoría señalaba US\$ 332' millones; mientras el banco indica US\$ 1,258 millones de Patrimonio, la auditoría registra apenas US\$ 113,4 millones (diferencia de US\$ 1,114 millones).

Empero de ello, la autoridad regulatoria no pudo intervenir sobre el sistema bancario habida cuenta de que la Ley General de Instituciones Financieras no lo permitía. Para 1998 estaba claro que el sistema bancario y financiero ecuatoriano estaba en crisis por el crecimiento alarmante de la cartera vencida, por el incremento exorbitante de la tasa activa de interés, por la dinámica especulativa que se había generado. No solo eso, sino que la crisis de los precios del petróleo y la presión fiscal producto de la guerra con el Perú, habían deteriorado las reservas internacionales en divisas del país, que se utilizaban para sostener la flexibilidad del tipo de cambio.

Como consecuencia de ello, la debilidad del país en sus reservas monetarias en divisas fue la señal que el sistema bancario recibió para presionar sobre el tipo de cambio. En efecto, fueron los mismos bancos que habían generado la burbuja especulativa los que provocaron presiones continuas sobre el tipo de cambio, por cuanto eran los que en su mayoría controlaban los mercados cambiarios, a través de múltiples mecanismos como por ejemplo cartas de créditos o garantías para el comercio exterior, y al controlar el mercado de divisas podían ejercer presión sobre el tipo de cambio.

Era una estrategia hecha para defender su rentabilidad financiera que estaba siendo erosionada por la inflación causada por la burbuja especulativa, concomitante a esta estrategia fue la fuga de capitales a través del mecanismo de la banca off-shore.

Mientras más subía la tasa de interés más se incrementaba la rentabilidad en términos nominales, pero la inflación que creaba reducía en términos reales la rentabilidad financiera de la burbuja especulativa.

De ahí que esa presión sobre el tipo de cambio significaba que la autoridad monetaria, para defender la estabilidad del tipo de cambio tenía que utilizar las divisas de la reserva monetaria internacional y hacerlas circular al interior del país para provocar un excedente de divisas que genere la disminución de su precio, es decir, del tipo de cambio.

Los bancos utilizaron este mecanismo de presión sobre el tipo de cambio, en otras palabras, originaron la devaluación de la moneda, como un mecanismo para defender la rentabilidad de la burbuja especulativa que ellos mismos habían generado. A los problemas inflacionarios y recesivos provocados por la burbuja especulativa, habría que añadir la devaluación del tipo de cambio.

Es por ello que muchos sectores productivos y comerciales se refugiaron en el dólar norteamericano para asegurarse la función de reserva de valor que la moneda ecuatoriana estaba perdiendo.

A mediados de la década de los noventa, en plena burbuja especulativa, un porcentaje importante de transacciones financieras empezaron a ser nominadas y efectuadas en dólares norteamericanos, sin que la autoridad monetaria y de regulación bancaria pueda intervenir.

Durante los años subsiguientes a la aprobación de la Ley General de Instituciones del Sector Financiero, y en plena burbuja especulativa, empiezan a quebrar los bancos que no pueden sostener el ritmo especulativo.

A finales de 1998, 38 instituciones financieras estaban en funcionamiento, de las cuales 2 bancos se encontraban en liquidación: El Banco Mercantil Unido y El Banco de Los Andes, 2 en saneamiento: Banco de Préstamos y El Banco del Tungurahua; en saneamiento abierto: El Filanbanco y El Banco del Pacífico.

A inicios de la crisis existían 10 bancos menos sólidos, ya sea por saneamiento o liquidación, debido a que sus activos se redujeron en el 54,1% por debajo del año anterior, tales bancos eran: Bancomex, Azuay, De Crédito, Del Occidente, Finagro, Financorp, Popular, Progreso, Sol Banco y Unión.

La crisis se produce cuando quiebra el mayor banco del sistema financiero y bancario nacional, el Filanbanco, y arrastra tras sí a un importante número de bancos y sociedades financieras.

La quiebra del Filanbanco en diciembre de 1998, y a pocos días de que el Congreso ecuatoriano aprobara la devolución de los pasivos bancarios a través de la creación de una Agencia de Garantía de Depósitos, AGD, amerita una reflexión especial, porque lo que se produce es la quiebra del banco (Filanbanco) mas no del grupo financiero del cual es parte ese banco.

Se estaba, entonces, ante la presencia de un mecanismo jurídico y político que permite la salida de la burbuja especulativa al capital financiero al menor costo posible y conservando intacta la estructura de poder del grupo financiero.

En la crisis financiera de 1999-2001, los grupos financieros pueden trasladar al Estado los pasivos provocados por la burbuja financiera, y al mismo tiempo pueden conservar intacta toda la estructura de poder colusorio y monopolístico del grupo financiero.

En el caso del Filanbanco, puede observarse la quiebra del banco pero no del grupo financiero en su conjunto. Los principales accionistas de este banco, a la sazón los hermanos Isaías, “pierden” el control del banco pero no el control de sus empresas vinculadas.

Todo este proceso significó un impresionante perjuicio para el Estado, pues, transfirió de los recursos del pueblo alrededor de 8 mil millones de dólares a la Banca privada (3 mil millones de dólares en préstamos de liquidez), mientras que fuera del País a la fecha: septiembre del 2009, se estima que se encuentran alrededor de 3 mil millones de dólares. Todo lo mencionado, con la diligente cooperación del Banco Central; en verdad, esta Entidad financiera oficial ha sido “instrumento de asesoría directa de los negociantes financieros” (*dixit* Eco. Patricio Ruiz. Entrevista en radio La Luna, 2009). La Banca privada, en cambio, ha exprimido al usuario de sus servicios a través del alto precio de los mismos, los cuales han estado relacionados con la integración en los costos de la administración del capital de los depositantes cuanto de las operaciones de crédito, de varios conceptos: comisiones y otros valores.

4.4. Neoliberalismo jurídico: Sistema Económico en la Constitución de 1998

4.4.1. La Constitución de 1998

Los sucesos de 1989 (caída del Muro de Berlín) ponían en cuestión los programas de política económica dirigistas y centralizadores, al situar en la mirada del mundo una sola economía y al ser el momento de la finalización de la “guerra fría” (hecho por el cual, debían liberarse las economías en momentos de mayor integración mundial y de cuestionamiento de las economías nacionales), se produce un proceso inusitado de “derechización del mundo” (A. Cueva).

La nueva realidad económica constituida o aquella que se persigue forzar su instauración (cuando el proceso no detenta carácter originario o no es producto de una inflexión histórica concientemente generada), crea la necesidad de reestructurar o cambiar totalmente el

régimen jurídico e institucional de un país (“para tiempos nuevos, nuevas decisiones”). La determinación deviene en ese orden.

La argumentación central, que sirvió de justificación legitimadora de las reformas constitucionales aplicadas, se sostuvo por partida doble: 1) el retorno al orden constitucional debía recuperar la tradición: aprovechar la coyuntura para reformar la Constitución, tal como se había hecho antes, frente a circunstancias de ruptura de la democracia; y, 2) el país debía recomponer sus normas e instituciones para que estén a tono con las nuevas demandas de un mundo globalizado y competitivo. En la Constitución de 1998 se hicieron concesiones en lo relativo a la “declaración de principios y derechos”⁵⁵, con la que se contentó a sectores emparentados sobre todo con los “pueblos originarios”, creando el ánimo para imponer cambios neoliberales en materia de “modelo económico”.

De manera que, en el Ecuador de 1998, se presentaba urgente –para el bloque en el poder-, la necesidad de modificar el marco constitucional y legal, que frenaba la reestructuración que se hallaba en marcha en su economía, para que éste guarde coherencia con las nuevas demandas, que la economía mundial (globalización: la apertura de fronteras, nominalmente consagradas en las cláusulas de la OMC) y el interés de los grupos dominantes subalternos imponían (fortalecer sus negocios para intervenir en el flujo supranacional de mercancías).

La formación de un solo patrón de acumulación a escala planetaria, devino en la implantación de un esquema de reestructuración “de facto”, del modelo de política económica hasta entonces seguido en los países de economía capitalista bloqueada, deformada, atrasada y dependiente. Los orígenes más inmediatos de este hecho se sitúan en los acuerdos gestados en la inmediata posguerra (a partir de 1945, luego de la derrota del Japón): el Plan Marshall, la política de “copiar y mejorar”, la calidad, la “nueva ola de innovaciones tecnológicas: microtecnología, robótica, informática, TICS...”, el cambio de modelo tecnológico: la producción flexible toyotista, en su condición de medidas insertas en la estrategia de disuasión para los pueblos del mundo, en torno de la “atracción comunista”. Las nuevas condiciones del “mercado global” a que estas medidas, promovidas por el aparataje de coordinación global del sistema, devinieron en la ideología de la competitividad, la apertura, la liberalización, aplicación con la que se perseguía la creación de un nuevo esquema económico neolibrecambista, el que debía tener su marco constitucional coherente.

⁵⁵ En los primeros artículos de la Constitución de 1998, inmediatamente luego de la Parte Dogmática, se procede a hacer alusión a los Derechos:

El proceso de acumulación toyotista, competitivo, de reproducción global del sistema (luego de la caída de Muro de Berlín y de la instauración de una sola opción en el proceso de reproducción material en el planeta), determina la reafirmación del rol económico de los países en el escenario de la clásica división internacional del trabajo (reprimarización), en los que el Estado debía desempeñar funciones de policía: arbitraje, seguridad, para lo cual debía ingresar en un proceso de desinversión, de achicamiento, de desburocratización... (eufemísticamente denominado: modernización; el aparato de la práctica en coherencia: el CONAM⁵⁶). La compresión de las opciones de acumulación (de los negocios en el sector privado, por “agotamiento” del modelo desarrollista como por efecto de las determinaciones externas y de la crisis, sobre ellos), puso en la mira del interés del poder local el patrimonio del Estado: el fortalecimiento del sector de capital privado mediante el paso de las empresas rentables del Estado, a dicho sector.

El Estado debía constituirse en el agente central en la nueva etapa de acumulación; para tal propósito era necesario estructurar un marco constitucional, que le otorgue soporte superestructural, lo consolide sobre todo en lo referente a la formación de capital social, la planificación y la gestión. La Constitución en vigencia, recogía en sus preceptos, los principios de política económica, que estructuraron el modelo de desarrollo seguido en aquellos años. Superada la contradicción mantenida entre EUA y la URSS, y al ingresar la humanidad en la “era global”, normas e instituciones coherentes con la pasada etapa de estructuración económica entraron en desuso. No obstante, el principal legado de este diseño constitucional se contenía en el Art. 46 (en la codificación de 1984; Art. 61, en la Codificación de 1997), el cual se constituía en el directo obstáculo, en la nueva circunstancia, para las privatizaciones.

La Constitución en vigencia, impedía el despliegue expedito de esta estrategia. Se aprovechó la crisis política que desatara la presencia de Bucaram en el gobierno, utilizada como “*caballo de Troya*” para entregar un caramelo a ciertos movimientos sociales en el país para entretenerlos (mejorando la parte “dogmática” de la Constitución), de modo que sea posible acceder al propósito esencial: eliminar las trabas desarrollistas, que impedían las privatizaciones y la fuerte ingerencia del Estado en la economía, para pasar a un nuevo patrón de acumulación denominado “neoliberal”, que se concretó jurídicamente en la denominadas “Leyes Trole”. En 1997, se reformula la Constitución en el sentido expuesto, la cual se ha mantenido “con vida” (prolongado su vigencia luego de que la misma receptara dichas reformas) hasta el 2008. Pero esta Constitución ha dejado al descubierto la trampa

⁵⁶ El 28 de diciembre de 1993 el Congreso ecuatoriano aprueba la Ley de Modernización del Estado y el Gobierno crea el Consejo Nacional de Modernización del Estado.

impuesta en ella por una colusión del capital financiero externo con el interno contra la “nación” y su pueblo, sobre todo por los resultados que ha arrojado: concentración de la riqueza, pobreza, exclusión social, dolarización, quiebra de empresas, migración, desempleo, corrupción, pérdida de la soberanía y, de modo particular: debilitamiento del sector social del Estado (Estado, que debe pasar a constituirse en hombro, en el que el pueblo recueste su cabeza).

El rol que el país ha venido cumpliendo en el proceso de reproducción del capital mundial, afirmado merced a la incidencia que las instituciones supranacionales han ejercido para articular a los Estados al sistema de acumulación y dominación planetaria (W. Robinson), ha generado problemas de reproducción de amplios sectores de la población ecuatoriana. No obstante, la estabilidad de las principales variables macroeconómicas proyectan la imagen de bienestar económico para la población; por ejemplo: uno de los indicadores estructurales más publicitados por el *stablishment*, que mide la estructura de distribución: el “ingreso per cápita”, se ha elevado a partir del “segundo boom” petrolero (2002). Sin embargo, este anuncio enmascara la lacerante realidad de la crisis de la “microeconomía” de amplios sectores populares, que no perciben ingreso alguno, pero que quedan incluidos en este artificio.

La población advierte que existe riqueza acumulada y concentrada en pocas manos (es el conspicuo caso del magnate Álvaro Noboa), que puede ser utilizada para sacar de la miseria a la pobreza, a un significativo segmento de la sociedad ecuatoriana; sostiene, también, que otro mundo es posible, que permita conjurar la crisis que esconde la estabilidad cosmética, que varios precios de la economía evidencian como efecto positivo temporal de la dolarización -especialmente la contención de los índices inflacionarios-; dificultades puestas por el proceso de reproducción del capital financiero, que se expresan en el incremento en los índices de pobreza, en la migración, en el desempleo y en la corrupción. De manera que, en tal cuerpo constitucional, quedan puestos los principios para el desarrollo financiero-bancario.

4.5. Resultados

¿Qué procesos de economía política explicaron y contextualizaron la reforma neoliberal del Estado en el período 1994 – 1998?

- Programas de política económica en los que se concretaron las recomendaciones via cartas de intención propuestas por el FMI y el Banco Mundial desde 1983 hasta 1994; los ejes de este proceso fueron: aperturismo, liberalización y privatización.
- Constitución Política del Ecuador de 1998 que reforma al Estado concretizando la privatización.
- Cambio de competencias del Estado, convirtiéndose este en un garante del funcionamiento autónomo del mercado. Se desactivo completamente el estado de bienestar.
- Vía jurídica: modificación del Código del Trabajo, Ley de Modernización, Ley General de Instituciones del Sistema Financiero.
- Créditos de estabilización monetaria, como resultado de la aceptación de las cartas de intención el país se hizo merecedor de estos créditos para diferente objeto que incrementaron el nivel de la deuda, cuyo destino fue el fomento a la acumulación.

¿Qué modalidades adoptó el desarrollo del capitalismo en la década de los noventa?

- Aperturismo
- Privatizador
- Desregulador
- Desinversor de activos públicos
- Concentrador de riqueza
- Especulativo
- Desprotectora del trabajo

¿Qué relación tiene el desarrollo del capitalismo con las reformas políticas del Estado?

Eliminó el Estado interventor, reduciendo el gasto público en sectores prioritarios, devaluando la moneda, congelando sueldos y salarios (paquetazos); lo convirtió en un Estado policía creando el marco adecuado para la acumulación de capital:

- Condiciones jurídicas para la inversión extranjera
- Estabilidad política
- Confianza y eliminación del riesgo país
- Estabilidad macroeconómica

- Redescuentos para que la banca privada asista al sector privado, propiciando estabilidad macroeconómica
- Garantizar la repatriación de utilidades
- Estímulos a la exportación

¿Hasta qué punto las recomendaciones del FMI fueron determinantes para la reforma del Estado en el período 1994/1998?

El FMI impuso a las Cartas de intención como condiciones para generar créditos: pago de deuda externa, financiamiento del presupuesto estatal, disminuir la brecha fiscal, todo ello necesito de un aparataje jurídico acorde a las necesidades de los grupos de poder que permita dar paso a las reformas políticas y así legitimar el modelo de acumulación neoliberalista.

CAPITULO V CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

5.1. Conclusiones

Existe una relación directa entre sistema político y acumulación de capital. En el Ecuador, esta relación puede verse cuando el sistema político procesa las leyes que son necesarias para permitir la acumulación del capital. En la coyuntura de 1994-1998, el sistema político procesó un conjunto de leyes que permitieron la transformación del Ecuador hacia las coordenadas del neoliberalismo.

Las reformas jurídicas quebraron el modelo de industrialización que el país había desarrollado hasta ese entonces. Estas reformas crearon un marco institucional en el cual se transfirió al sector privado capacidades institucionales que antes estaban en el Estado. El sector privado empezó a regular la sociedad y a asignar los recursos en función de su lógica costo-beneficio. El espacio que el Estado dejaba lo iba capturando el sector privado.

Mas, el sector privado no es homogéneo, se trata más bien de un conjunto de actores que se caracterizan por la concentración de capitales en monopolios y oligopolios, que controlan de manera colusoria al mercado, estableciendo precios, no en función de la eficiencia sino de sus posiciones monopolistas. Estos conglomerados empresariales a su vez están relacionados con el capital bancario en una lógica de grupo financiero. Se denominan grupos financieros porque la propiedad de las empresas recae en los accionistas mayoritarios de grandes bancos y sociedades financieras, y desde allí pueden apalancar y fortalecer sus posiciones de monopolio. Este proceso se hizo transparente en la crisis de 1999-2000.

Estos grupos financieros tienen una relación directa con el Estado. El sistema político se convierte en espacio de negociación de los intereses de estos grupos financieros, más que en espacios de discusión política sobre los intereses de la sociedad. Durante el periodo en estudio, los grupos financieros capturaron y sometieron a la mayoría de partidos políticos dominantes, como por ejemplo, el grupo Isaías y su relación con el Partido Roldosista Ecuatoriano (cuando este partido llegó al poder en 1996-1997, el principal del grupo Isaías, fue nombrado Presidente de la Junta Monetaria), o el grupo Produbanco y su relación con la Democracia Cristiana-Democracia Popular (el principal del Produbanco fue Ministro de Economía y también Presidente de la Junta Monetaria), o los grupos agroexportadores de la costa ecuatoriana y su relación con el Partido Social Cristiano, etc.

Estos grupos financieros aprovecharon la coyuntura abierta desde el FMI de incrementar la tasa de interés y privatizar al Estado para fortalecer sus posiciones de monopolio al interior de la economía ecuatoriana. En ese sentido, la adscripción a las políticas de ajuste por parte de los grupos financieros y de los partidos políticos que ellos captaban, se daba porque les permitía, de una parte un incremento en su tasa de ganancia financiera, y, por otra, un incremento en su tasa de ganancia por la vía de la devaluación monetaria. Esto generó un excedente monetario que los grupos financieros lo utilizaron para fortalecer sus posiciones de monopolio al interior de la economía ecuatoriana.

Este proceso se conoce con el nombre de modernización del Estado y estuvo definido a nivel jurídico por la respectiva Ley de Modernización, que contó con el apoyo del FMI y del Banco Mundial. A través de esta ley se posibilitaba que los grupos financieros puedan participar en los procesos de privatización del Estado y ampliar sus esferas de poder, control y dominación sobre la sociedad ecuatoriana.

Las políticas de ajuste generaron resistencias sociales y conflictividad. Los movimientos sindicales, los movimientos indígenas, los movimientos sociales se manifestaron en varias oportunidades y a través de fuertes movilizaciones sociales, en contra de las políticas de ajuste del FMI y en contra del control monopólico de los grupos financieros.

Las políticas de ajuste a pesar de su formato y su lenguaje eminentemente técnico y económico, en realidad, son un conjunto de dispositivos tecnopolíticos inscritos y desarrollados desde el interior de las coordenadas teóricas de la economía liberal, diseñados e impuestos desde el Fondo Monetario Internacional, con el aval del poder político y militar de EEUU, y estructurados en función de los requerimientos del poder financiero global, para lograr transformaciones radicales en las dinámicas de la acumulación capitalista, cambiando la relación entre el centro y la periferia, en virtud de las cuales se produce una nueva división internacional del trabajo, caracterizada por la transferencia neta de flujos de capital, materias primas y energía a bajo costo, y cambios radicales al interior de la estructura económica de la periferia, acordes y en consonancia a las necesidades de construcción del proyecto neoliberal de la economía social de mercado y el Estado social de derecho del sistema-mundo capitalista.

Las políticas de ajuste determinaron un rol para la democracia: aquel de procesar las reformas neoliberales. Impusieron un discurso: aquel de la economía y sus argumentos técnicos. Una práctica política: aquella del shock y de “terapia intensiva” de los “paquetazos” económicos. Una justificación: la estabilidad macroeconómica como garantía para el

crecimiento. Una aparente necesidad social: la austeridad fiscal y la ineluctable presencia del ajuste. En las políticas de ajuste del FMI se condensan las necesidades del sistema mundo de rehabilitar su sistema financiero mundial que estuvo a un paso de la crisis en 1982, posibilitar el tránsito hacia la economía de mercado y el Estado social de derecho, y redefinir la geoestrategia del poder mundial bajo el signo del neoliberalismo y el capital financiero.

Desde una comprensión de la economía política y visualizando en solo proceso al sistema mundo, pueden ahora situarse en su real perspectiva los objetivos reales del ajuste estructural del FMI, en ese sentido se retoma lo que se había escrito anteriormente, y éstos habrían consistido en:

- k) Provocar cambios profundos en el sentido de las políticas económicas y en el régimen de regulación, transfiriendo las decisiones sobre la regulación económica hacia el capital financiero y alterando de manera radical el sentido de esas políticas con prioridades hacia el corto plazo, la estabilización de los precios, el aperturismo indiscriminado, la privatización y la desregulación.
- l) Involucrar a las elites en las transformaciones del sistema mundo, incorporándolas a los flujos de inversión especulativa y de corto plazo de alto rendimiento, y a la vez fortalecer sus posiciones de mercado garantizando sus estrategias de monopolio y administración colusoria de los mercados.
- m) dismantelar la capacidad que tienen los Estados para construir un modelo de desarrollo desde sus propias posibilidades (o desarrollo endógeno), por la vía de las privatizaciones y las desregulaciones;
- n) garantizar la transferencia de recursos a los euromercados de capital, ahora constituidos formalmente como finanza corporativa internacional, garantizando el pago puntual del servicio de la deuda externa, por la vía de las devaluaciones al tipo de cambio y el control al presupuesto gubernamental
- o) resolver los problemas de crisis del centro del sistema mundo, absorbiendo la inflación generada por el crecimiento expansivo de la oferta monetaria mundial provocada por los euromercados de capitales, por la vía de las devaluaciones
- p) transformar los patrones de crecimiento sustentados en procesos productivos y de libre competencia, por nuevas modalidades sostenidas en la concentración de la producción en monopolios y en el predominio del capital financiero, por la vía del incremento de las tasas de interés;

- q) acentuar el deterioro de los términos de intercambio y provocar un masivo proceso de desindustrialización, por la vía de la devaluación del tipo de cambio y el aperturismo;
- r) transferir los costos de la crisis del sistema-mundo hacia los trabajadores y los sectores más pobres por la vía de la flexibilización laboral, el incremento de los impuestos regresivos, el incremento de los precios de los bienes y servicios públicos, y la supresión de los subsidios sociales, vale decir, la reducción del salario real;
- s) procurar la adhesión de las nuevas elites financieras a los mecanismos financieros-especulativos del sistema-mundo capitalista, por la vía de los subsidios al capital y a las grandes empresas, así como por el incremento de las tasas de interés;
- t) desmontar todas las regulaciones y reglamentaciones creadas por el Estado para regular la economía y que estaban hechas en función de un modelo de desarrollo sustentado en la industrialización y el empleo, y transferir esas capacidades de regulación y reglamentación hacia las empresas privadas y a los mecanismos de mercado.

5.2. Recomendaciones

El Ecuador debería remplazar la aplicación de las medidas del FMI por medidas concretas, que incidan sobre todos los aspectos de la sociedad ecuatoriana, a fin de plantearse el desmontaje del modelo neoliberal, del modo siguiente:

- En lo económico.
 Problema: primacía del sector financiero sobre el real.
 Objetivo: que el sector real consiga la hegemonía en la reproducción del capitalismo ecuatoriano (creación de una base económica sobre la cual impulsar el desarrollo de la técnica, del conocimiento y de la conciencia sobre las verdaderas razones de la crisis de los ecuatorianos).
 Estrategia: crear una banca estatal, que compita y desplace al sector financiero especulativo privado.
- En lo político
 Problema: toma de decisiones por parte de la fracción financiera del capital y administración del Estado por su representación partidista.

Objetivo: que el manejo del País, pase a manos del sector productivo de la economía.

Estrategia: organización popular, participación, cambio de las reglas de la competencia electoral.

- En la sociedad

Problema: la conciencia de la población es la visión y los intereses del poder financiero-bancario dominante.

Objetivo: formar una mentalidad en la población, nacional, patriótica, solidaria, autosustentable y sostenible.

Estrategia: laicizar la educación en sus tres niveles, producir programas de “educomunicación” en los medios de comunicación estatales.

Referencia Bibliográfica

- Acosta, Alberto. *Breve Historia Económica del Ecuador*, Corporación Editora Ecuatoriana, Quito, Segunda edición, 2003.
- Aglietta, Michel, *Regulación y crisis del capitalismo*, Siglo XXI, México, Sexta edición, 1999
- Ayala Mora, Enrique. *Resumen de historia del Ecuador*, Corporación Editora Ecuatoriana, Quito, Segunda edición, 2005
- Báez, René. *Crítica al paradigma del progreso*; Colombia, 1998
- Báez, René. *Teorías del Desarrollo* (fotocopiado)
- Baran, Paul y SWEEZY, Paul. *El capital monopolista*. Siglo XXI. México, 1976
- Bobbio, Norberto. *Liberalismo y democracia*, FCE, México
- Bobbio, Norberto. Thomas Hobbes, México, 1992
- Coutinho, Carlos. *Introducción a Gramsci* (fotocopiado).
- Cueva, Agustín. *El proceso de dominación política del Ecuador*, Editorial Alberto Crespo, Quito, Edición actualizada, 1987,
- Cueva, Agustín. *La teoría Marxista*. Editorial Alberto Crespo, Quito, 1981
- Desai, Meghnad. *El monetarismo a prueba*, FCE, México, 1989
- Emmanuel, Arghiri. *El intercambio desigual*. En: "Imperialismo y comercio internacional"; Ed. Pasado y Presente, Córdoba, 1.972.
- Ferrero, Raúl. *Teoría del Estado*; Ed. Studium, Lima, 1.971.
- Foucault, Michel. *Nacimiento de la Biopolítica*, FCE. Argentina 2007
- Guerrero, Diego. *Aproximación polémica a la teoría marxista de la crisis económica*; Madrid, 2005.
- Hayek. *The road of serfdom*
- Hernández, Roberto. *Metodología de la Investigación*, McGrawHill Interamericana de México SA., 1996.
- Huntington, Samuel. *The clash of civilizations*.
- Keynes, JM. *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, FCE, México
- Kusinen, Otto. *Materialismo Histórico*, Progreso, Moscú, 1972
- López, Luis. *Las Categorías de la Acumulación Social*, Raul Presvich, Quito, 1980,

- Lucas, Kintto. *Rafael Correa un extraño en Carondelet*, Editorial Planeta, Quito, Primera Edición, 2007
- North, Douglas y Thomas Paul. *The rise of western world, A new economic history*, Cambridge University Press, 1973
- Nozick, Robert. *Anarquía, Estado y utopía*, FCE, México, 1990
- O'Conors, James. *El capitalismo en la sociedad norteamericana* (fotocopiado).
- Pacheco, Lucas. *Política económica*; PUCE, Quito, 2000.
- Polanyi, Karl. *La gran transformación*, FCE, México, 2006
- Shaikh, Anwar. *Valor acumulación y crisis*; Ensayos de economía política. Tercer mundo editores, Bogotá, 1.990.
- Schuldt, Jurgen et al. *Globalización: mito y realidad*; Ildis, Quito, 1998.